

上海教育投入与绩效分析研究报告*

近年来，随着科教兴市战略的全面实施，上海市各级政府认真贯彻落实《教育法》等国家法规有关教育投入的各项规定，努力做到教育经费的“三个增长”；如何使用好、管好国家财政性教育经费，发挥国家投入教育经费的最大效用也逐渐成为本市人大、政协和社会各界所关注的热点，更成为财政部门、教育行政主管部门、学校管理者迫切需要解决的问题。

本报告从下述四个方面对上海教育经费投入及绩效进行分析：

- 全市教育经费投入与支出情况：着重对教育总投入、多渠道投入格局、公共教育投入努力程度以及教育经费支出构成变化特点等进行简要分析；
- 上海教育投入的成就与绩效：表述了从转变观念、制度创新着手，积极探索与公共财政体制建设相适应、与上海建设现代化国际大都市相匹配的教育财政体系促进了基础教育均衡化，提升了高等教育科研实力；
- 本市教育投入存在的若干问题分析：主要对教育投入总量不足、区县生均经费差异过大，以及教育拨款、经费管理与使用效率不高等问题进行了深入分析；
- 关于进一步完善本市教育投入的建议，主要包括：加大政府教育投入和财政转移支付力度，改革拨款方式并逐步引入绩效拨款，逐步完善教育项目的投入与管理制度；提出了关于上海率先建立全市教育投入绩效评价与监督制度的构想。

*本文系上海市教育委员会 2004 年委托的课题研究报告。

一、全市教育经费投入情况

“九五”以来，上海教育经费投入总量迅速增长。2003年，上海地方教育投入总量、预算内教育经费投入和教育费附加均比1995年增长2倍以上；在加大政府财政教育经费投入的同时，上海多渠道教育投入总量不断增长，机制不断完善。与1995年相比，公民和个人办学经费增长了27倍，学杂费增长了5倍。

（一）“九五”以来上海教育经费投入情况^①

随着上海经济的快速发展，上海的城市竞争力逐步提高，上海教育投资的力度也逐步增强。1995年以来，上海全市教育投入总量先后越过100亿元和200亿元，增长迅速。2003年，上海地方教育投入总量比“八五”期末的1995年增长200%以上。

表 1-1 1995-2003 年全市教育总投入

年份	全市教育经费总额 (亿元)	比上年增长 (亿元)	比上年增长 (%)
1995年	64.08	---	---
1996年	80.38	16.30	25.44
1997年	98.23	17.85	22.21
1998年	120.05	21.82	22.21
1999年	138.18	18.13	15.10
2000年	161.64	23.46	16.98
2001年	187.28	25.64	15.86
2002年	216.70	29.42	15.71
2003年	242.02	25.32	11.68
年均增长	--	22.24	18.15
“九五”年均增长	--	19.51	20.39
2001-2003年均增长	--	26.79	14.42

1995年，上海全市地方教育经费总投入64.08亿元，1998年超过

^① 本报告中上海教育投入除非特别说明均指上海地方教育经费投入，即不包括中央部委院校的投入，但包括上海市级财政对部属院校的投入。本报告除非特别说明，所用数据均来自教育部财务司《全国教育经费数据库》。

了 100 亿元，2002 年上海全市地方教育经费总投入超过 200 亿元，2003 年，全市地方教育经费总投入达到 242.02 亿元，比上年增长了 11.69%，比 2000 年增长了 49.73%，比 1995 年增长了 277.66%。

（二）多渠道教育经费投入进展及基本格局

1995 年以来，上海多渠道教育经费筹措机制不断完善。全市地方财政性教育经费快速增长，分别越过 100 亿元和 150 亿元；非财政性教育经费占教育投入比例不断上升，其中社会团体和公民个人办学经费、学杂费占教育经费总量的比例上升最为显著。

1、财政预算内教育拨款快速增长，政府投入主渠道作用明显

1995 年，上海全市地方财政预算内教育拨款 41.5 亿元，2000 年财政预算内教育拨款超过 100 亿元，2003 年，全市预算内教育拨款 143.05 亿元，比上年增长 9.8%，比 2000 年增长了 38.19%，比 1995 年增长了 244.68%。2003 年，上海地方财政预算内教育拨款占全市教育经费总投入 59.1%，仍然是全市教育投入的主渠道。

表 1-2 上海全市地方财政预算内教育拨款

年份	全市预算内教育经费总额 (亿元)	比上年增加 (亿元)	比上年增长 (%)
1995 年	41.50	--	--
1996 年	50.70	9.2	22.17
1997 年	61.93	11.23	22.15
1998 年	72.98	11.05	17.84
1999 年	85.47	12.49	17.11
2000 年	103.52	18.05	21.12
2001 年	112.37	8.85	8.55
2002 年	130.28	17.91	15.94
2003 年	143.05	12.77	9.80
年均增长	--	12.69	16.84
“九五”年均增长	--	12.40	20.08
2001-2003 年均增长	--	13.18	11.43

在上海市财政预算内教育投入中，市级财政教育经费投入也逐年增长，1999年市级财政教育经费投入27.05亿元，2000年—2003年分别为40.12亿元、37.41亿元、43.49亿元和45.64亿元。

2、各级政府征收用于教育的税费快速增长

1995年，上海各级政府征收用于教育的税费6.43亿元，2000年各级政府征收用于教育的税费达到11.64亿元，2003年，上海各级政府征收用于教育的税费19.93亿元，比上年增长26.1%，比1995年增长了210%。

3、企业办学校教育经费逐年减少，下降趋势明显

随着现在企业制度的建立和完善，上海企业办学经费呈现逐年减少趋势。1995年，上海企业办学经费1.88亿元，2003年，企业办学经费仅为0.6亿元。

4、校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费也呈现逐年减少的趋势

1995年，上海校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费4.87亿元，2000年校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费3.36亿元，2003年，校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费2.32亿元，呈逐年减少趋势。

5、社会团体和公民个人办学经费快速增长，8年增长了27倍，占全市教育经费的比例从不足1%提高到5%以上

积极鼓励、稳步发展多种形式的民办教育的政策促进了上海民办教育的快速发展，多渠道筹措教育经费投入机制带动了民间教育投入。1995年，上海社会团体及个人办学经费0.47亿元，2000年，社会团体及个人办学经费增长为5.35亿元，2003年，上海社会团体及个人办学经费达到13.16亿元，比上年增长28.26%，比1995年增长

了 27 倍。

1995 年，上海社会团体和公民个人办学经费占教育经费总量 0.74%；2003 年上海社会团体和公民个人办学经费占教育经费总量达到 5.44%。

6、社会捐、集资办学经费在波动中下降

1995 年，上海社会捐集资经费 0.87 亿元，2000 年达到 1.42 亿元，2003 年又下降到 0.66 亿元。总体来讲，上海社会捐、集资办学经费在波动中下降。

7、学杂费收入快速增长，8 年增长了 5 倍，占教育经费比例从不足 10%提高到 16%左右

在非义务教育阶段，教育成本分担机制调动了社会 and 居民家庭的教育投入。1995 年，上海学杂费收入 6.14 亿元，2000 年增长为 20.21 亿元，2003 年，上海学杂费收入达到 38.19 亿元，比上年增长了 16.95%，比 1995 年增长了 5 倍。

1995 年，上海各级教育的学杂费占教育经费总量比例为 9.59%；2003 年，学杂费占教育经费总量达到 15.78%。

8、地方财政性教育经费快速增长，非财政性教育经费占教育经费比例不断上升，其中社会团体和公民个人办学经费、学杂费占教育经费总量的比例上升最为显著

在我国，财政性教育经费代表公共教育支出，此项指标包括财政预算内教育经费、各级政府征收用于教育的税费、企业办学经费、校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费。数据表明，1995 年以来，上海全市地方财政性教育经费快速增长。

1995 年，上海全市地方财政性教育经费投入 54.68 亿元，1999 年越过 100 亿元大关，2003 年，全市地方财政性教育经费投入 165.91 亿元，比上年增长 10.79%。比 2000 年增长了 36.18%，比 1995 年增

长了 203.43%。

1995 年，上海全市地方财政性教育经费占教育经费中投入比例为 85.33%，2003 年，全市地方财政性教育经费占教育经费总投入的比例降为 68.55%。同时非财政性教育经费占比例在不断上升，其中社会团体和公民个人办学经费、学杂费占教育经费总量的比例上升最为显著。

表 1-3 1995—2003 年上海全市财政性教育经费

单位：亿元，%

年份	财政性教育经费	占教育总经费比例%
1995 年	54.68	85.33
1996 年	67.51	83.99
1997 年	81.37	82.84
1998 年	90.07	75.03
1999 年	102.93	74.49
2000 年	121.83	75.37
2001 年	131.86	70.41
2002 年	149.75	69.10
2003 年	165.91	68.55
2003 年比上年增长	10.79	下降 0.55 个百分点
2003 年比 2000 年增长	36.18	下降 6.82 个百分点
2003 年比 1995 年增长	203.43	下降 16.78 个百分点

（三）教育经费投入努力程度和进步程度

国家有关法规对教育经费投入的主要评价指标是公共教育投入的努力程度和进步程度评价，即通常的“两个比例”、“三个增长”。两个比例是指财政性教育经费占 GDP 比例、预算内教育经费占财政支出比例；三个增长是指中央和地方政府教育拨款要高于财政经常性收入的增长、各级教育生均预算内事业费支出要逐年增长、教师工资及各级教育生均预算内公用经费要逐年增长。

1、全市国家财政性教育经费占 GDP 比例稳中有升

1995 年以来，上海地方财政性教育投入占 GDP 的比例呈稳中有

升的态势，2003年为2.65%，高于1995年的2.22%，但仍低于2000年的2.68%。

如果计算中央对部属高校的投入，上海全口径财政性教育投入占GDP的比例1995年以来约在3%左右，2003年为3.08%。

应当说明的是，国家财政性教育经费是与财政拨款体制密切相关的一个指标，地方一般只计算由地方财政的教育支出部分。从上海近几年的情况看，尽管市委市政府加大了对中央部委属院校的投入，但在计算地方财政性教育投入比例时已加入这一部分。

表 1-4 全市财政性教育经费占 GDP 比例

	1995 年	1998 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
地方财政性教育经费占 GDP 比例 (%)	2.22	2.44	2.68	2.66	2.77	2.65
全口径财政性教育经费占 GDP 比例 (%)	2.79	2.88	3.16	3.10	3.22	3.08

注：本表全口径教育经费数包括中央部属高校的经费。

2、预算内教育经费占财政支出比例下降

1995年，上海地方预算内教育经费占财政支出比例为18.08%，2000年为18.57%，比1995年略有提高；2003年，上海地方预算内教育经费占财政支出比例为14.50%，低于1995年和2000年。

表 1-5 上海地方预算内教育经费占财政支出比例

	1995 年	1998 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
预算内教育经费(亿元)	41.50	72.98	103.52	112.37	130.28	143.05
财政支出(亿元)	260.00	470.05	608.56	708.14	862.39	1102.60
预算内教育经费占财政支出比例 (%)	18.08	17.27	18.57	17.46	16.68	14.50

3、地方预算内教育经费增长高于财政经常性收入增加

分析表明，“十五”前三年，上海地方预算内教育经费增长高于财政经常性收入增加。2002-2003年，上海地方预算内教育经费增长率分别为15.94%和9.8%，分别比地方财政经常性收入高出1.04和0.31个百分点。

表 1-6 地方预算内教育经费增长率和财政经常性收入增长率

单位：%

	2001年	2002年	2003年
预算内教育经费比上年增长	8.55	15.94	9.80
财政经常性收入比上年增长	13.42	14.90	9.49

4、全市普通中小学生的生均预算内教育事业费拨款逐年增长

2001-2003年，上海除普通高等学校生均教育事业费拨款2年没有增长，职业中学有1年没有增长以外，普通高中、普通初中和小学等各级教育拨款都连续3年增长，各级教育的生均教育事业费拨款增长率都超过了9%。

表 1-7 2001~03年全市各级普通学校生均预算内事业费增长情况

单位：%

	普通高校	普通高中	普通初中	普通小学	职业中学
2001年比2000年增长	-6.44	22.84	22.35	31.07	-0.99
2002年比2001年增长	-32.22	8.93	24.81	21.53	23.81
2003年比2002年增长	6.27	17.08	26.52	21.67	10.73

5、全市普通中小学生的生均预算内公用经费逐年增长

2001-2003年，上海除普通高等学校生均公用经费拨款1年没有增长，职业中学有2年没有增长以外，普通高中、普通初中和小学等各级教育生均公用经费拨款都连续3年增长，各级教育的生均公用经

费拨款增长率从 0.99—56.08%。

表 1-8 2001—03 年全市各级普通学校生均公用经费拨款增长情况

单位：%

	普通高校	普通高中	普通初中	普通小学	职业中学
2001 年比 2000 年增长	0.98	32.87	12.47	56.08	-3.99
2002 年比 2001 年增长	-48.30	0.99	33.68	32.54	31.90
2003 年比 2002 年增长	4.23	27.09	33.24	32.56	-1.29

(四) 全市教育经费支出及其结构分析

“九五”以来上海全市教育经费支出及支出结构分析表明，上海全市教育经费、地方财政性教育经费和地方预算内教育经费支出增势显著，基础教育、高等教育和成人教育的经费支出基本上体现了总量支出和生均支出水平的同步增长态势，支出结构也逐步趋向合理。

1、全市教育经费支出大幅增长，普通教育经费和成人教育经费支出同步增长

——“九五”以来上海全市教育经费支出大幅增长。全市教育经费总支出、财政性教育经费支出和地方财政预算内教育支出年均增长均超过 10%，其中全市教育经费总支出和地方财政预算内教育经费支出“十五”前三年的 2001~2003 年年均增长幅度高于“九五”年均增长幅度，为新世纪上海教育的新一轮发展创造了良好的资金条件。

——上海普通教育经费支出和成人教育经费支出同步增长。1995 年，普通教育经费支出总量 60.81 亿元，成人教育经费支出总量为 3.27 亿元；2003 年普通教育经费支出总量 211.15 亿元，成人教育经费支出总量为 8.42 亿元，普通教育经费支出略快于成人教育经费支出。普通教育经费支出与成人教育经费支出比例从 1995 年接近 20:1 发展到 2003 年的接近 25:1。

表 1-9 地方财政性教育经费按各级各类教育总支出

单位: 亿元

	1995 年	1998 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
合计	54.68	90.07	121.83	131.86	149.75	165.91
高等学校	7.82	17.06	38.16	34.58	34.08	41.96
中等专业学校	4.02	5.22	7.08	6.03	7.09	7.44
技工学校	2.10	3.16	2.36	2.08	0.38	0.25
中学	18.20	32.31	34.82	42.11	49.39	57.35
职业中学	1.78	2.46	4.49	4.28	4.41	5.69
小学	14.30	20.02	22.85	27.42	31.14	36.06
特殊教育学校	0.52	0.84	1.12	1.57	1.49	1.64
幼儿园	2.84	4.71	5.94	7.09	7.96	9.14
其他	3.12	4.29	5.01	6.67	13.81	6.38

2、预算内教育经费在各级教育中的分配

2003 年全市财政预算内教育经费在基础教育、高等教育、职业教育的分配比例分别为 52%、30%、7%。

——**高等教育**: 1995—2000 年, 上海财政预算内教育经费对高等教育的分配比例逐年上升, 从 1995 年占 16.67% 上升到 2000 年的 37.53%, 2000 年到 2003 年有回落趋势, 2003 年为 30.35%。

——**普通高中**: 上海地方财政预算内教育经费对普通高中的分配比例, 波动比较频繁, 波动区间是 8.27—10.5%。2003 年为 10.5%。

——**职业教育**: 1995 年以来, 上海财政预算内教育经费对职业教育的分配比例逐年下降, 从 1995 年的占 11.37%, 下降到 2003 年的 6.93%。

——**义务教育**: 与高等教育分配比例的变动方向相反, 1995—2000 年上海财政预算内教育经费对义务教育的分配比例逐年下降, 从 1995 年占 50.94% 降到 2000 年的 37.19%, 2000 年到 2003 年有回升趋势, 2003 年为 42.04%。

——**幼儿教育**: 幼儿教育经费占上海财政预算内教育经费支出的

比例变动不大,基本在6%上下波动。1995年为6.12%,1998年为6.24%,2000年略微下降,2003年仍然升为6.25%。

表 1-10 上海地方预算内教育经费在各级教育的分配

单位: %

	合计	高等教育	普通高中	职业教育	义务教育	幼儿教育
1995年	100	16.67	8.80	11.37	50.94	6.12
1998年	100	24.48	10.02	9.03	45.78	6.24
2000年	100	37.53	8.27	7.39	37.19	5.53
2003年	100	30.35	10.50	6.93	42.04	6.25

——经费分配与学生数的变化:从上海各级教育的规模发展看,1995年-2003年,高等学校普通本专科在校学生数从14.4万人发展到37.9万人,增长了163%。普通高中在校学生数从13万人发展到30万人,增长了130%。职业教育在校学生数从22.3万人发展到24.63万人,增长了10.45%。而义务教育在校学生数从171万人减少到112万人,减少了35%。上述教育规模的变化,导致了财政预算内教育经费向普通高等教育和普通高中的倾斜。

表 1-11 上海各级教育在校学生数

单位: 人

	合计	普通本专科	普通高中	职业教育	义务教育
1995年	2207633	144082	129865	223009	1710677
1998年	2170304	165123	208938	287004	1509239
2000年	2085414	226798	241351	257317	1359948
2003年	2043010	378517	299095	246314	1119084
2003年比1995年增长		162.71	130.31	10.45	-34.58

3、各级教育生均经费及比例分析

(1) 上海各级教育生均经费分析

2003年,上海各级教育生均经费比1995年增长了60%—340%,

义务教育阶段生均经费增长最快。2003 年与 1995 年相比，普通高等学校生均经费增长了 61%，普通高中增长了 152%，职业中学增长了 215%，普通初中增长了 274%，小学增长了 342%。

2003 年，上海普通高等学校生均经费 20880 元，普通高中生均经费 12743 元，职业中学生均经费 9789 元，普通初中生均经费 7798 元，普通小学生均经费 7030 元。

表 1-12 1995-2003 年上海各级教育生均教育经费

单位：元

	1995 年	1998 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
普通高等学校	12966.66	19978.27	22499.86	20783.04	17547.00	20880.06
普通高中	5056.28	7932.50	7743.46	10169.33	10787.54	12743.04
普通初中	2085.97	3523.46	4413.52	5182.94	6106.60	7797.70
职业中学	3104.48	4546.09	7267.52	8195.46	7166.21	9788.92
普通小学	1591.53	2621.16	3715.22	4875.97	5559.40	7030.12

(2) 上海各级教育生均事业费分析

教育经费由教育事业费和教育基建费构成，事业费比较稳定，反映了教育经常性开支情况。数据分析表明，2003 年，上海各级教育生均教育事业费比 1995 年增长了 45-383%，义务教育阶段生均教育事业费增长也是最快。

与 1995 年相比，2003 年普通高等学校生均教育事业费 17693 元，比 1995 年增长了 45%；普通高中生均事业费 12259 元，比 1995 增长了 252%；职业中学生均事业费 9719 元，比 1995 年增长了 241%；普通初中生均事业费 7634 元，增长了 301%；普通小学生均事业费 6938 元，增长了 383%。

表 1-13 2003 年上海各级教育生均教育经费

单位：元

	合计	事业费		
		小计	个人部分	公用部分
普通高等学校	20880.06	17692.57	9559.87	8132.70
普通高中	12743.04	12258.94	6578.81	5680.12
普通初中	7797.70	7634.02	4677.82	2956.20
农村初中	5977.28	5977.28	4376.41	1600.87
职业中学	9788.92	9719.06	4537.92	5181.14
普通小学	7030.12	6937.98	4620.59	2317.39
农村小学	5066.06	5066.06	4268.97	797.08

(3) 上海各级民办教育生均经费分析

分析表明，上海多主体办学、多渠道教育投入机制的创新，促进了民办教育的投入和发展。1995 年以来，上海各级民办教育生均经费投入也在波动中增长。

表 1-14 1995-2003 年上海各级民办教育生均经费支出

单位：元

	1995 年	1998 年	2000 年	2003 年
1、普通高等学校	790.18	8437.23	5250.47	16435.79
2、普通中学	227.61	8713.67	5211.27	7585.80
高中	225.34	7474.99	5433.16	8291.78
初中	229.84	10229.19	4947.26	7001.18
3、普通小学	524.99	8411.43	4724.93	6098.97

民办普通高校生均经费从 1995 年的 790 元，增长到 2003 年的 16436 元；民办普通高中的生均经费从 1995 年的 225 元，增长到 2003 年的 8292 元；民办普通初中的生均经费从 1995 年的 230 元，增长到

2003 年的 7001 元；民办小学的生均经费从 1995 年的 525 元，增长到 2003 年的 6099 元。

4、各级教育生均事业费中公用经费所占比例的分析

教育事业费由人员经费和公用经费组成，人员经费一般相对稳定，公用经费的变化较大，因此这项指标能反映教育经费是否紧张。

(1) 上海各级教育生均公用经费分析

2003 年，上海各级教育生均公用经费比 1995 年增长了 76-535%，义务教育阶段生均公用经费增长仍是最快。2003 年与 1995 年相比，普通高等学校生均公用经费增长了 76%，普通高中增长了 317%，职业中学增长了 334%，普通初中增长了 416%，小学增长了 535%。

2003 年，上海普通高等学校生均公用经费 8133 元，普通高中生均公用经费 5680 元，职业中学生均公用经费 5181 元，普通初中生均公用经费 2956 元，普通小学生均公用经费 2317 元。

(2) 上海各级教育公用经费占事业费比例的分析

数据分析表明，上海各级教育的公用经费支出比例基本呈现上升趋势。2003 年，义务教育公用经费占事业费的比例在 40% 以下，非义务教育公用经费占事业费的比例在 40% 以上。人员经费仍然占事业费的主要部分。

——普通高等学校：1995 年—2000 年，公用经费占事业费比例从 37.89% 上升到 53.87%，2000 年以后，逐年下降，到 2003 年，降为 45.97%。

——中专：1995 年以来，公用经费占事业费比例从 38.52% 逐年稳步上升，到 2003 年达到 41.66%。

——职业中学：1995 年以来，公用经费占事业费比例波动上升，1995 年为 41.84%，到 2003 年达到 53.31%。

——初中：1995 年以来，公用经费占事业费比例从 30.09% 逐年

稳步上升，到 2003 年达到 38.72%。

——小学：1995 年以来，公用经费占事业费比例波动上升，1995 年为 25.40%，到 2003 年达到 33.40%。

表 1-15 上海各级教育的公用经费占事业费比例

单位：%

	1995 年	1998 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
普通高等学校	37.89	43.14	53.87	53.30	47.51	45.97
中等技术学校	38.52	38.04	40.26	40.11	40.59	41.66
职业中学	41.84	48.19	47.94	43.47	40.56	53.31
普通高中	39.07	47.90	40.91	42.45	41.71	46.33
普通初中	30.09	35.95	34.31	35.77	35.70	38.72
普通小学	25.40	28.38	25.88	28.91	27.71	33.40

5、上海各级教育公用经费中设备费和修缮费占比例分析

一般来说，公用经费的多少反映了学校可用于教育教学的资金实力，为此，该指标通常被用于学校之间、地区之间和国家之间的比较。然而考虑到目前上海各级学校公用经费支出的实际情况，即其中包括了相当数量和比例的原本属于“建设性”支出^②，在此我们将公用经费中的设备费和修缮费两项与其他公用经费分开，这样可以较为实际地分析本市各级学校日常性的支出水平。

——1998 年，全市普通高中生均公用经费 2768 元，减去设备费和修缮费，生均日常公用经费仅为 624 元；2003 年调整后的该指标虽增长到 1296 元，但占公用经费的比例却仍低于 23%。

——1998 年，全市普通初中生均公用经费 1196 元，减去设备费和修缮费，生均日常性公用经费仅为 320 元；2003 年调整后的该指

^② 严格来说，公用经费应当包括日常的维修支出不属于固定资产的小型设备支出。目前上海教育经费统计中将未列入市和区县建设项目的支出都统计在公用经费的修缮费和设备购置费中。但从汇总的经费统计报表中无法将上述两者分开，因此，这里我们只能将所有的修缮费和设备费都加以剔除，虽有局限，但基本上仍可以反映经常性支出的情况。

标尽管翻了一番多，增长到 732 元，但其占公用经费的比例却降到了 25% 以下。

表 1-16 全市中小学教育生均公用经费调整数及比例

单位：元

		职业中学	普通高中	普通初中	普通小学
1998	未调整的公用部分	2114	2768	1196	705
	减去设备和修缮费	647	624	320	213
	调整后的比例%	30.62	22.55	26.77	30.18
2000	未调整的公用部分	2817	2802	1428	905
	减去设备和修缮费	683	799	343	273
	调整后的比例%	24.25	28.53	24.05	30.19
2003	未调整的公用部分	5181	5680	2956	2317
	减去设备和修缮费	984	1296	732	614
	调整后的比例%	18.99	22.81	24.76	26.47

——1998 年，全市普通小学的生均公用经费 705 元，减去设备费和修缮费，生均日常性公用经费仅有 213 元，2003 年调整后该指标虽增长到 614 元，但其占公用经费的比例也在 27% 以下。

——1998 年，全市职业中学的生均公用经费 2114 元，减去设备费和修缮费只有 647 元，2003 年增长到 984 元，但占公用经费比例却降到 19% 以内。

6、上海各级教育生均预算内教育拨款分析

(1) 上海中小學生均预算内教育事业费高于北京

数据分析表明，上海各级教育生均预算内教育事业费都远远高于全国平均水平，并且除了普通高校以外，都高于北京水平，高出额度在 600-2000 元之间，这表明，上海政府对教育投入的能力和努力程度都比较高。

——2003 年，上海普通高等学校生均预算内教育事业费 8971 元，低于北京的 15806 元；

——上海普通高中生均预算内教育事业费 6336 元，高出北京生

均 4845 元近 1500 元;

——上海普通初中生均预算内教育事业费 5386 元, 高出北京生均 3681 元近 1700 元;

——上海农村初中生均预算内教育事业费 4975 元, 高出北京农村初中的 3532 元近 1400 元;

表 1-17 2003 年上海与北京市各级各类教育生均预算内事业费

单位: 元

	普通高校	普通高中	普通初中	农村初中	普通小学	农村小学
全 国	5772.58	1606.58	1052.00	871.79	931.54	810.07
北京市	15806.43	4845.39	3680.72	3531.61	3348.24	3583.94
上海市	8971.22	6335.55	5386.37	4974.55	5340.96	4453.52

——上海普通小学生均预算内教育事业费 5341 元, 高出北京生均 3348 元近 2000 元;

——上海农村小学生均预算内教育事业费 4454 元, 高出北京农村小学生均 3584 元近 900 元。

(2) 上海各级教育生均预算内教育拨款的差异逐渐缩小, 财政教育资源对各级教育的分配趋向合理

2003 年, 上海除了普通高等学校以外, 各级教育的生均教育经费拨款与 1995 年相比, 都有明显增长。其中普通高中增长了 109%, 职业中学增长了 88%, 普通初中增长了 246%, 小学增长了 335%。义务教育阶段生均教育拨款增长最快。

1995-2003 年, 上海普通高校、普通高中、普通初中、普通小学在生均预算内教育拨款的差异逐渐缩小, 表明上海财政教育资源对各级教育的分配趋向合理。

——1995 年普通高等学校生均预算内教育拨款是小学的 9.36

倍，2003年降到不足2倍；

——普通高中生均预算内教育拨款从1995年为小学的2.58倍，降到2003年的1.24倍；

——普通初中生均预算内教育拨款从1995年为小学的1.28倍，降到2003年基本与小学持平。

表 1-18 1995年-2003年上海各级普通教育生均预算内教育经费差异

	1995年		2003年	
	金额 (元)	指数 (小学为100)	金额 (元)	指数 (小学为100)
普通高等学校	11698	937	10583	195
普通高中	3224	258	6745	124
普通初中	1595	128	5524	102
普通小学	1249	100	5429	100

二、上海教育投入的成就与绩效

“九五”以来，上海全市和各区县在落实“科教兴市”战略中开拓思路，积极进取，逐年加大了对基础教育和高等教育的投入，各级政府教育拨款逐年增加，各级教育基础设施建设取得重大进展，以学校建设和重点学科建设为特征的教育项目管理新体制，有效促进了基础教育的均衡化和全市高校的教育和科研实力。

在上一部分分析上海教育投入总体进展的基础上，本部分通过教育投入的方向与领域，重点分析全市教育投入的成就与绩效，以较全面了解教育投入所产生的初步效应。

本部分主要包括：

- 转变观念，创新思路，树立大教育财政理念；
- 加大市级财政转移支付力度，有效促进了全市基础教育均衡化水平的逐步提升；
- 探索项目投入体制创新，有效提升了全市高等学校的教育教学和科研实力；
- 逐步推进中等职业技术学校重点建设工程，职业教育示范效应逐步显现；
- 从实处入手，推进本市教育经费管理体制改革，在教育投融资体制改革方面迈出重要一步。

（一）转变观念，创新思路，树立大教育财政理念

1、与时俱进，勇于实践，积极探索与公共财政体制建设相适应、与上海建设现代化国际大都市相适应的教育财政体系

近年来，随着科教兴市战略的落实、推进和深化，教育发展问题越来越现实地摆在了各级政府的重要议事日程上，也日益受到社会各界和广大市民的高度关注，如何进一步发挥教育在提升上海城市竞争力中的作用，如何进一步促进上海教育的发展，已成为我们不断办好让人民群众满意的教育的强大动力。正是得益于这一难得的历史性机遇，使作为上海教育发展的财力支撑的教育财政有了研究、改革和创新的良好环境，对教育投入的分析与比较也有了全新的视野。

“九五”以来，尤其是最近三年，上海在推进社会主义市场经济体制建设中，加大了公共财政制度建设的步伐，也在很大程度上推动了教育投入体制改革的不断深化，尤其在教育经费拨款制度改革、市与区县教育职能的分工与协调、多渠道筹措教育经费和教育基础设施投入等方面，进行了有价值的探索与实践，积累了初步的经验。

2、转变观念，打破传统的条块分割投入体制障碍，确立上海大教育的新理念

长期以来，我国的财政体制是完全从属于管理体制的。世纪之交，在认真思考上海教育发展和上海城市发展关系基础上，市委市政府转变了传统的体制观念，提出了上海教育不仅仅是上海地方所属学校教育的新理念，从承诺到实际投入，上海地方财政开始了以与中央投入相配套的对在沪部委属高校的大力度投入，从而彻底打破了支配我国高等教育投入 50 年的条块分割体制，以改革的思路 and 实际行动迈出了树立上海大教育的教育财政新理念。

3、创新思路，实施教育投融资体制改革，教育拨款引入项目管理机制，发挥财政资金的放大效应

充分借鉴上海经济和社会领域财政资金分配、项目管理和投融资体制改革等方面的成功经验，在教育项目资金的分配和建设项目分别引入项目管理和投融资改革模式，尤其是在教育的专项和建设项目的决策、可行性论证、招投标等方面，进行了公开化、透明化的尝试，积累了有益经验。在教育建设项目上，改变传统的财政拨款、学校执行的简单化低效率的方法，通过引入投融资改革思路，改革传统的建设项目基建拨款方式，按项目管理实行“引资”、配套、监管，在充分发挥财政资金引资放大效应的同时，财政投入的效率与效益有了新的保障机制。

4、规范管理，依法行政，抓住行政许可法实施契机，树立服务型政府新形象，探索实践“三个代表”的教育财政路子

进入新世纪后，按照中央行政管理改革的战略部署，教育财政管理中不断加大规范化管理的力度，同时，抓住《行政许可法》实施的有利机遇，规范政府教育财政行为，进行了初步实践。在涉及广大市民和学生及其家庭的教育收费管理中，决策阶段引入听政会的新机制，充分听取社会各界的意见和建议，使百姓关注的政策调整建立在更为民主的基础上；在教育收费管理方面，强化政府和社会的监管，在收费行为和制度的规范、公开、透明方面迈出了卓有成效的一步；在教育财政领域中不断改善、完善政府教育服务的新路子，在涉及财政资金分配、使用和管理等方面，探讨适应新公共财政管理体制的具体途径和方法，尤其是在教育财政关注教育均衡化方面，在财政教育转移支付方面进行了多方案、多途径的尝试。

(二) 加大市级财政转移支付力度，有效促进了全市基础教育均衡化水平的逐步提升

“九五”以来，上海不断加大基础教育投入，以有效解决广大人民群众呼声与期望日益增高的对薄弱中小学校的改造和建设的需要。2001~2003年，市级财政教育转移支付5亿多元（2001年投入5千万元支持义务教育达标工程，2002年投入3亿元支持寄宿制高中建设，2003年投入1.9亿元，补贴生均公用经费最低保障标准缺额）和区县财政的匹配投入，基本完成了全市中小学薄弱学校改造和达标工程，并不适时地启动了高标准、高质量的“初中学校建设”工程和中小学“校校通”工程，加快推进教育信息化和学校内涵发展，初步实现城乡协调、整体均衡发展的目标迈出了卓有成效的一步。

1、实施中小学达标工程，基本完成了全市薄弱学校的改造

历时3年的中小学达标工程，校舍与设备改造共投入资金40亿元，是“九五”以来财政专项投入力度最大的基础教育建设工程，全市中小学建设征地230万平方米，改建扩建校舍188万平方米，修建场地220万平方米，修建校舍340万平方米，新增绿地面积120万平方米，完成撤点和改造的学校达1569所，使占全市中小学总数四分之三的学校得到了彻底改造。大大改善了初中、小学的办学条件，提高了义务教育阶段学校的办学水平和教育质量。另外，市、区县还改建了全市所有特殊教育和工读学校，使其办学条件全部达到市颁标准。

2、中小学“校校通”工程，提升基础教育信息化水平

2002年，根据上海建设现代化、国际化大都市的城市发展定位和本市基础教育信息化、现代化的发展要求，市政府将“为本市中小学增配电脑、实施‘校校通’工程、推进普教信息化建设”列为2002年市政府实事工程。该项工程市、区县共投入5.69亿元，其中市政

府投入 1.45 亿元，其中，投入 1000 万元建立上海市“校校通”市级骨干网建设，实现市教委与 19 个区县教育信息中心的光缆连通，建立教育专网，实现全市教育信息资源共享。投资 1.35 亿元，同时通过贴息 1000 万元向银行贷款 1.1 亿元，同时要求区县配套资金投入。

2002 年，全市累计完成增配计算机 59510 台，新建计算机房、网络教室 468 间，多媒体演示教室 777 间，学生电子阅览室 501 间，教室电子备课室 298 间；全市中小学校各学段的生机比配置（小学 15:1，初中 10:1）提前实现达标。中小学“校校通”工程市级骨干网建设已经完成，实现了市教委信息中心与 19 个区县教育信息中心的全部光缆连通，各个区县也都已经完成区域网络建设工作，实现宽带或专线接入的学校占总数的 88%，同时开展的区县技术人员培训，确保了网络开通投入使用。

中小学“校校通”工程项目的完成，启动了中小学学籍管理电子化、推动了网络教育资源建设，极大的促进了上海教育的信息化、现代化，实现了全市教育信息资源共享。

3、实施初中建设工程，促进初中教育均衡化

在上海基本完成中小学达标任务基础上，本市各级政府和教育行政部门认真落实全国农村教育工作会议和上海市初中教育工作会议的精神，2002 年 9 月启动了“加强初中建设工程”，制订了加强初中建设的三年规划，确定了列入“加强初中建设工程”需重点建设的初中学校 193 所，使相对薄弱初中的办学条件得到显著改变，区县区域内公办初中的办学水平基本均衡，全市初中基本办学条件全部达到市颁标准，广大市民对居住区内公办初中的满意程度有明显提高。

——加大了初中教育的投入力度。为改善初中办学条件，推进基础教育均衡发展，市和区县增加对初中教育的投入，调整教育经费的支出结构。2003 年，安排教育费附加 7.35 亿元，实施义务教育均衡化工程，其中 5 千万元用于对经济困难地区发展义务教育补助。市教

委设置农村教育专项资金，每年 5000 万元，用于农村中小学特别是初中教育。各区县也逐步加大财政对义务教育特别是初中教育的倾斜程度。许多区县还拨出专项经费投入初中教育。如长宁区在“初中工程”3 年建设中投入 1.8 亿元用于重点建设初中的新建和改建项目。目前市政府督导室正对区县政府加强初中建设工程进行督导评估验收，预计 2005 年底将如期完成市政府提出的加强初中建设工程，努力实现本市义务教育均衡发展的目标和要求。

——**加强初中学校办学条件改善的“硬件”建设。**从 2002 年开始（当年安排 1.35 亿元教育费附加用于加强初中硬件建设），准备用 3 年时间，对全市 1/3 的初中进行改造，包括对学生的条件改善（包括实验室改造、实验设备添置、课桌椅更新等）；教室工作条件的改善（包括办公桌椅的更新、现代化办公设备添置等）；校容校貌改善（包括校园道路、围墙整治、校园绿化建设等）；通过改造使得全市初中办学条件达到基本均等。2003 年，安排教育费附加 5 千万元，支持上海实验学校浦东校区。安排 2.62 亿元资金按生均全面加强各普通学校建设。安排 1.11 亿元用于市级学校为全市服务教育项目。

——**调整中小学公用经费定额标准。**根据《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中关于“由省级人民政府根据当地农村中小学实际公用经费支出情况，核定本地区该项经费的标准和定额”的要求，市教委会同财政局在 2003 年 12 月发文，调整义务教育阶段生均公用经费定额标准，小学和初中公用经费定额标准分别从 1995 年的 80 元和 94 元提高到 320 元和 400 元，以适应基础教育改革与发展和中小学现代信息技术教育等需要，维持学校正常运行。

——**加强师资培训投入，提高师资水平。**2002 年，市（教育费附加）投入 1000 万元，用于教师培训。2003 年，安排 1800 万元专项资金（教育费附加），加强校长和教师队伍建设。市教委组织千人

校长大培训。组织英语骨干教师赴英国进行为期 3 个月的短期培训，带动区县基层英语教师的培训，促进城乡一体化，促进初中英语教学水平的均衡发展。

4、现代化寄宿制高中建设有效扩大了本市优质教育资源

“九五”以来，全市及各区县继续扩大基础教育优质资源，进一步加强建设现代化寄宿制高中，扩大了优质普通高中教育资源，取得了积极效果。1999 年，本市 11 所现代化寄宿制高级中学初步建成，建成后的 11 所现代化寄宿制高中校园总面积 1700 亩，校舍建筑总面积 48 万平方米，班级总数可达到 400 个，在校生 2 万人左右。

近年来，上海依据城镇化建设规划，以及市民对高中优质资源的需求，启动了郊区优质高中扩建工程。在南汇、奉贤、金山、崇明 4 个区县新建 4 所现代化寄宿制高中，每校计划投资 1.5-2.7 亿元，占地面积 175-350 亩，建筑面积 6.2-8.4 万平方米。2003 年，该项目已经被列入市政府实事项目，2004 年 9 月全面交付使用。

现代化寄宿制高中的建设，有效扩展了上海名校资源，一批具有优良办学传统，有着深厚的文化积淀的重点中学摆脱了校舍、场地等设施条件的制约，拓展了教育空间，有利于学校在现代化的教育环境中，构建崭新的现代教育模式，实现教育创新，成为本市教育改革的先行者和试验区。

扩大优质高中教育资源工程成效显著。1995 年以后，市级优质高中扩建后所容纳的学生数及比例发生明显变化。1995 年市重点高中学生数仅 2.12 万人，得益于现代化寄宿制高中的规模扩大，2000 年全市市重点高中在校生增长到 4.55 万人，2003 年又增加到 5.52 万人，若新建四所寄宿制高中今年及以后招生规模的扩大，本市优质高中学生规模将再有明显增加。市重点高中学生占普通高中学生比例也将由 1995 年为 15%左右，提高到 20%左右。在普通高中规模持续扩大的背景下，这一举措对扩大上海优质高中教育资源无疑起了很大作

用。

5、全面建设上海青少年校外活动营地

立足于素质教育，为全市中小学生创造良好的综合环境。“九五”、“十五”期间，新建校外阵地 6 所，扩建 8 所，改建 4 所，校外阵地的种类增多，数量增加，规模扩大，全市已有市区县青少年活动中心、少年宫、少科站 35 所，一个校外教育阵地网络正在形成。

“九五”启动并建设了上海青少年活动基地，多渠道筹集资金 0.7 亿元，基地占地 5600 亩，按素质教育要求设计建设了由勇敢智慧区、知识大道区、国防教育区、生存挑战区、创新活动区、水上运动区、生活实践区、运动训练区等 8 个园区组成的新型活动结构。从该基地建成至今，上海青少年校外活动营地已经接待 74.5 万人次青少年来营地开展素质教育活动，取得良好效果。

近年来每年投入 200 多万专项扶植校外特色项目。市科教中心的青少年科学研究院、黄埔区青少年活动中心的影视基地、虹口区青少年活动中心的“迷你 F1 俱乐部”都受到了学生欢迎，发挥了很好的作用。全市建立了校外教育网站，发挥了特色推荐、资源共享的效应。建设了 23 支市级中学生艺术团，13 支高校学生艺术团和“明星科技之星”群体。近五年来，这些团队在 APEC 会议、上海国际艺术节、英特尔科技大赛上，挑起了大梁，参加国际及全国科技、文艺比赛中获 20 项金奖，专项资助的市北中学合唱团作为中国第一支中学生合唱团在维也纳金色大厅展演，为祖国、上海赢得了荣誉。

(三)项目投入体制创新有效提升了全市高等学校的教育教学和科研实力

充分借鉴国际公共财政成功的经验和我国自身公共财政体制改革的实践经验，在高等教育的财政资源配置中开始引入项目拨款和项目管理的做法，与中央财政的教育投入对接，在市财政投入的带动下，

积极拓宽政府、学校和社会的投入渠道，在实施大学园区建设、重点学科建设等项目引领下，全市高校建设与科技创新能力显著提升，使经费投入与预期产出有机结合，政府政策引领与社会投入有机结合，收到了初步的、良好的效果。

1、政府推动，政策导向，调动社会资源投入，积极推进高校布局结构调整，大学园区建设成绩显著

应对国家高等教育快速发展的政策与社会对高等教育日益增长的需求，“十五”期间上海加大了高校建设步伐，并抓住机遇重点推进高校布局结构的调整，充分体现了市委市政府全盘统筹在沪所有高校的建设与发展，按“2+2+X”计划方案，建设两个以重点高校为核心的积聚高地，即建设以复旦大学为核心，具有综合性、多层次特点的杨浦知识创新区，建设以交通大学为核心，具有文理渗透、理工结合、产学研一体化发展的闵行紫竹科学园区；形成东西两个采取政府主导与社会参与建设相结合的大学园区，即松江大学园区和南汇科教园区；建设若干个与产业密切相连、与城市区域发展重点相配套的、依托产业开发区和新城镇的产学研一体化的高校。

按照“争取国家增量投入一块、地方政府财力支持一块、市场机制筹措一块、企业开发让利一块”的多渠道筹措高校建设资金的设想，全市“十五”期间高校布局结构调整总投入将超过200亿元，其中中央投入25亿元（主要指杨浦知识创新区和闵行紫竹科学园区），市级财政投入50~60亿元（包括中央配套投入和用于市属高校的布局结构调整），学校土地置换和自筹约100亿元，企业投入约20亿元，区县政府配套投入13亿元。

按市委市政府部署，“十五”期末全市将基本完成高校布局结构调整。从目前进展情况看，“2+2+X”的上海高校布局结构调整正按原定计划进行，情况良好。

2000年9月启动、一期建设工程被列为市重点建设工程的松江

大学园区，预计 2005 年将完成二期建设项目。整个园区占地 7949 亩，建筑面积 150 万平方米，总投资约 40 亿元，其中市级财力投入 4.8 亿元。目前已建成并投入使用的上海松江大学园区，已入驻上海外国语大学、上海对外贸易大学、立信会计学院、东华大学、华东政法学院和工程技术大学等六所高校，学生规模达到 2.4 万人，校舍建筑总面积达 33 万平方米。

上海南汇科教园区运用市场机制的开发模式进行建设。南汇科教园区于 2000 年 9 月建立并启动建设，园区总规划面积 1 万亩，其中 5000 亩为教育园区，5000 亩为研发产业园。教育园内已入驻上海水产大学、上海电力学院、上海工商外国语职业学院和上海托普信息技术学院等 4 所大学，现共完成教学设施建筑面积 30 万平方米，学生公寓和生活配套设施 20 万平方米，总投资近 15 亿元人民币。

上海地方开征的社会建设费主要用于支持高校布局调整和发展建设。2003 年市财政安排社会建设费支持中央下划高校基础设施、基本办学条件改善，安排资金 5000 万元；支持高校布局调整及发展贷款贴息和还贷补助，安排资金 1 亿元；支持高职建设贷款贴息补助，安排资金 3000 万元；支持杨浦大学城上海理工大学项目建设启动，安排资金 1500 万元；支持体育、艺术、戏剧院校建设，安排资金 2900 万元；专项补助高校抗击非典，安排资金 1048 万元；支持高雅艺术进校园活动，安排补助资金 142 万元。

2、利用社会资源加快了高校的发展

“九五”以来，上海在充分利用社会资源加快高等学校建设与发展方面进行了多途径、多模式的探讨和实践，有效推进了高校基础设施和办学条件的改善。仅 2002 年，高校通过融资共筹集资金 13.94 亿元，其中委属高校环境整治和下划高校修建、购买设备 1.93 亿元；松江大学园区建设 5.6 亿元；第二工业大学新建 2.16 亿元；上海师大奉贤校区建设 1.1 亿元；中医大新校区建设 0.95 亿元。通过投融

资体制改革，筹措了大量社会资源，加快了上海高等教育的发展，促进了高等教育的大众化。

3、“985”一流高校建设和“211”工程建设成绩巨大

近年来，上海财政投入 21 亿元，进行“985”一流高校建设（复旦大学、上海交通大学各 6 亿元，同济大学 3 亿元，其他高校 6 亿元）和 6.4 亿元进行“211”工程（一期）建设（复旦大学、上海交通大学各 1.2 亿元，上海大学、上海第二医科大学各 2 亿元）；上海财政计划投入 5.35 亿元进行“211”工程（二期）建设，2003 年已经向中央部属高校投入 2.35 亿元，向上海地方高校投入 0.8 亿元。上海高校在学科建设、教学科研和高层次人才培养方面有了积极的进展。

“九五”期间，上海 11 所高校的“211 工程”建设，采取国家立项地方配套支持的方式实施，共投入建设资金 22.74 亿元（其中上海市财政投入了 6.4 亿）进行了 72 个“211 工程”重点学科、48 个公共服务体系项目和 41 个基础设施项目的建设并全部通过了国家验收。

通过“九五”期间的建设，上海高校在学科建设、科研成果、人才培养、师资队伍、国际交流和办学条件等方面都取得了明显的成效，为复旦、上海交通大学等高校向建设世界一流高校目标发展也为其他“211 工程”建设高校建成高水平的大学奠定了基础。上海高校“九五”期间的“211 工程”建设，不仅在提高“211 工程”建设高校的教育水平、科研水平、管理水平、高层次人才培养水平和办学效益等方面取得了明显的进步，而且产生了一批标志性的教学、科研和科研成果产业化的成果，对推动上海高等教育的发展，促进高等教育与经济、社会发展相适应，加快上海城市发展，增强城市综合竞争能力具有极为重要的意义。

“十五”期间，国家继续加强“211 工程”建设，上海共有 10 所高校（不含二军大）列入“十五”“211 工程”建设行列，其中教

教育部属 8 所（包括复旦大学、上海交通大学、同济大学、华东师范大学、华东理工大学、上海财经大学、上海外国语大学、东华大学），地方院校 2 所（上海大学、上海第二医科大学）。“十五”期间，中央投入专项资金 5.95 亿元，主要用于重点学科、公共服务体系、师资队伍和部分基础设施项目建设。上海市对于 8 所共建的部属“211”高校，按学校经费总量法定增长以外的增量部分以 1:1 的原则予以配套支持，对 2 所地方“211 高校”将投入 5 亿元的专项资金用于“211 工程”项目建设。

上海高校“十五”“211 工程”建设项目可行性论证包括 90 个重点学科或学科群、40 个高等教育公共服务体系项目、21 个师资队伍建设项目和 6 个基础设施建设项目。“十五”上海高校“211 工程”建设旨在改善和优化办学条件，提升高校教学质量、科技创新能力和管理水平。在服务全国的前提下，建设一批对上海“四个中心”和国际大都市建设具有重大推动作用的重点学科，增强高校为当地经济社会发展培养各层次人才的力度。同时，通过推进建设“211 工程”的三大公共服务体系，即中国教科网地区主干网升级工程、高等教育文献保障系统工程、仪器设备和优质资源共享系统工程，逐步形成上海高校优质教育资源共享机制和系统，全面提升上海高等教育的水平，为上海城市新一轮发展和“长三角”的发展，乃至全国国民经济和社会发展做出贡献。

4、上海“重中之重”学科建设成绩显著

重点学科建设是高校改革与发展的核心，也是上海市教委的重点工作之一。为进一步提高上海高校的整体水平，形成一批具有国内领先、国际水平的学科，上海市委、市府决定从 2000 年起拨出专项经费建设 49 个上海市重点学科并从中选择了同济大学等 8 所学校的 10 个学科（海洋地质、桥梁工程、自然地理学、化学工程、材料学、药学、钢铁冶金、医学基因组学、组织工程学、中药学）为“重中之重”

学科，在三年建设期内共投入 2 亿元（每学科经费额度为 2000 万元）进行重点建设，取得了良好的效果。

一是积聚和培育了优秀人才，构筑了一流人才高地。在重点建设的 10 个学科里，造就了项海帆院士等一批国际知名的学术带头人，优化了科学队伍结构，强化了学科实力。

二是开展高水平的科研，提高了学科的学术水平。首先是基础研究水平的大幅度提高，产生了一批突破性的科研成果，抢占至高点，提高了学科的科技原创力和国际学术地位。其次是紧密结合经济建设和社会发展实际，形成了一批能提升产业水平的关键技术，培育经济增长点，提高了科技的社会贡献率。并且通过鼓励学科开放、交叉、联合和渗透，积极开展广泛的国内外学术交流合作，加快了学科与国际接轨，充分发挥重点学科建设“聚焦”与“辐射”效应，扩大了学科的影响力。

三是建设一流技术平台，提升了学科的综合实力。这些重点建设学科根据学科发展的需要，围绕拟重点突破的研究方向及重大研究项目，建设标志性实验楼、购置先进的实验设备，增强了学科的造血功能，提高了学科开展高水平科研的能力。并且，通过学科核心平台的建设，增强了各级各类重点研究基地建设的竞争力，形成国家以及省部级以上重点（开放）实验室、工程（技术）研究中心等大型、公共研究基地，并依托这些基地，提升了学科综合水平。

“重中之重”学科建设初具成效。经过对“重中之重”学科建设成效和学科发展水平、学科自我发展能力及知识创新潜力的增强、学科建设管理及运行机制等方面的评估，表明“重中之重”学科通过高层次研究基地建设、优秀人才集聚和培养、高水平科学研究“三位一体”的推进，使学科的人才集聚效应和知识创新能力得到极大的加强。其中，9 个学科被列为教育部“高等学校重点学科”，8 个学科的标志性实验大楼的建成和使用实现了一流基地和一流学科的匹配。“重

中之重”学科建设成为冲击世界一流学科水平提供了支撑。

5、高校办学体制改革成效显著，形成多元投资、多渠道办学格局

“九五”以来，上海在深化高等教育管理体制改革的的同时，继续推进高教办学体制改革，形成了多元投资、多渠道办学的格局。目前在上海 57 所高校中，已有民办本科院校 1 所，民办高职学校 8 所，行业举办的高职高专 10 所，区政府举办的高职 2 所。另有 7 所民办高职院校建校，并正在筹建 5 所新高职院校。高校办学体制的不断改革，促进了民办高校的发展，仅 14 所举办高等学历教育的民办高校，社会总投资就达约 30 多亿。这对于弥补财政性公共教育经费投入的相对不足、缓解政府的公共财政压力发挥了一定的积极作用，满足了上海民众对高等教育不断增长的需求。

（四）中等职业技术学校重点建设工程逐步推进，示范效应逐步显现

“十五”期间，市政府在加强职业教育重点建设项目和职业教育布局结构调整方面取得良好效果。2002 年，全市筹集资金 1.5 亿元，建设 7 所标志性职业学校。使得原有分散办学逐步过渡到相对集中办学，为上海经济建设与发展培养初、中级人才。另外，市财政专项安排 1.15 亿元资金，用于职业学校的布局结构调整，扩大办学规模，提高办学质量。并在教育费附加中拨出专项资金加强职业教育重点建设项目和职业教育布局结构调整取得良好效果。

2003 年由区县安排资金 2.02 亿元，重点支持区县职业教育项目；安排职教专项补助资金 6000 万元；专项支持职教教材建设和师资培训，安排资金 500 万元；支持其他部门主办职业教育，安排 3000 万元，按生均分配；支持职业技术教育布局调整，安排资金 7000 万元。

2001 年上海启动了“百所中等职业技术学校重点建设工程”，2002

年进入实质性建设阶段，效果显著。百所中等职业技术学校重点建设工程的实施，使学校基础设施、电化教学、网络设施、实验实习（实训）设备等有明显改善，提升了学校的综合实力。2003年，共有75所学校接受“百所中等职业技术学校重点建设”评估验收。中等职业技术学校重点建设工程的成效表现在如下几个方面。

1、中等职业学校的办学条件得到较大改善，位居全国前列（除占地面积外），优质资源大大扩大。

据已完成的评估验收的75所中等职业学校的2001年和2003年的对比反映，占地面积由5579亩增加到6172亩，新增占地面积近600亩，校均占地74亩；建筑面积230多万平方米，增加到275万平方米，净增45万平方米，校均3万平方米；“百校工程”共投入经费14.2亿，其中市投入1.6亿、主管单位投入7.4亿、学校自筹5.2亿，分别占11%、52%、37%。

“百校工程”还将专业实训、实验设施的建设作为重要任务。据统计，75所中等职业学校设备资产原值由2001年的7.1亿，增加到10.2亿，提高44%，校均达1360万。

2、中等职业教育的学校布局、专业结构进一步优化，学校规模效益显著提高。

通过全市上下共同努力和调整，全市中等职业学校由2000年参加招生的205所调整至2003年149所，其中中专58所、职校46所、技校45所，共招生84291人，校均规模由原来的不到1000人，增加到约1500多人。调整后中等职业学校的布局更加合理，办学条件明显好转，办学效益显著提高。

中等职业教育的专业结构进一步合理。目前本市中等职业学校设置的148个专业中，一产类占5.4%，二产类占40.5%，三产类占54.1%，基本上适应了上海产业结构调整的需要。总体上形成了适应上海产业

结构的“三、二、一”产业类专业体系。全市中等职业学校已有 53 个重点专业（点），8 个国家示范专业，11 个国家级职业技能示范基地，大大提升了中等职业教育服务经济建设的能力。

3、师资队伍“双师型”和高学历比例迅速提升。

通过“百校工程”，在 75 所学校内专任教师净增近 10%，大学本科及以上学历所占比例达到 95%，硕士研究生比例达 5%，中高级职称教师占 75%左右。在专业教师中“双师型”教师比例达 42%。专任教师的年龄结构进一步合理，31-40 岁年龄段比例达到了 31.1%，30 岁以下的达到 33.4%，显示了发展的活力和后劲。

4、教育教学质量进一步提高，职业教育特色更加凸现，有效提升了中等职业学校的办学水平和中等职业学校的整体形象。

在“百校工程”建设过程中，学校积极建立和完善行业、企业参与专业建设的工作机制，普遍建立了行业、企业参加的专业指导或教学改革指导委员会等，使专业建设贴近、贴紧企业的发展，在专业、学科和师资等方面取得较大的突破。各校共建有校外实习基地近 2000 个，学校的实验开出率接近 100%，专业实训开出率达 96%。

中等职业学校的毕业生普遍受到用人单位的欢迎，就业率多年来保持在 95%以上。2003 年，本市中等专业学校、职业高中毕业生就业率为 96.32%，其中毕业后直接就业的为 29643 人，占毕业生总数的 56.63%；升入高一级学校的继续学习的为 20774 人，占毕业生总数的 39.69%。有 72 所学校就业率达到或超过 96.32%，其中 23 所学校就业率达 100%。很多工科类职校毕业生提前被用人单位预定，特别是电子类行业的职校就业形势更好，旅游服务类学校毕业生也呈现出供不应求的局面。

（五）从实处入手，推进本市教育经费管理体制改革，在教育投融资体制改革方面迈出重要一步

在加快建设公共财政体制的进程中，市级教育财政已经成为全市教育发展与改革的最主要的支撑力量。“九五”以来，在加强教育经费投入，广泛筹集教育发展资金的同时，上海的教育经费管理体制改革也取得重要进展。

——在上海教育重大项目实施方面，积极发挥财政资金的集聚、放大效应，通过项目配套投入要求，多渠道筹措教育项目经费，取得明显成效；与各级教育发展的重点相匹配，教育投入采用“项目制”的办法，大大提高了政府财政投入的效率，为进一步探索教育财政绩效新模式进行了有益的尝试。

——进一步完善基础教育市、区两级管理、以区县为主的教育管理体制，调动区县教育主管部门投入基础教育的积极性，并注意协调市与区县教育主管部门和财政部门经费投入的管理职能，积累了经验。

——组建了上海申教投资有限公司，进一步深化上海教育的投融资体制改革，确定了上海教育投融资体制改革方案，通过‘拨’改‘投’，发挥国有资本的导向作用，吸引社会资金的多元投入，优化教育资源配置，激活国有资产存量，提高投资效益。通过融资及存量盘活，支持高校新校区建设。

三、教育投入存在的若干问题及分析

应当充分肯定，“九五”以来上海教育投入与教育财政管理体制
改革取得了重大进展，投入强度和改革力度均是历史上较好的时期。
但从上海建设现代化国际大都市的发展目标看，教育的地位和发展重
点将发生重大变化。按照市委市政府业已确定的战略目标，上海教育
的发展目标和作用将从满足市民基本教育需求转变为上海实施“科教
兴市”战略的推进器；教育发展将从注重规模增长向规模增长与质量
提升并重转变，教育服务从主要面向上海，向“面向世界、服务全国、
服务长三角”的战略转变。

与中央对上海的要求相比，与上海教育实现三个战略转变和教育
发展的需要相比，上海教育投入仍存在诸多来自发展的挑战、困难、
矛盾和问题。其中主要有：

- 教育投入总量不足，实现国家规定的“两个比例”、“三个增
长”目标任务仍相当艰巨；
- 城乡教育投入存在较大差异，各区县义务教育投入不均衡状
况逐年有所加重，小学生均拨款差异呈扩大趋势；
- 本市地方高校投入不足，公用经费定额标准和分配方法不尽
合理，办学条件仍有差距；
- 全市各区县教育经费在各级教育之间、人员经费和公用经费
分配方面存在若干结构性问题。

（一）教育投入总量不足，实现国家规定的“两个比例”、“三个增长”目标任务仍相当艰巨

与上海的社会经济发展相比，上海教育投入的总量仍然不足。表现在：财政性教育经费占 GDP 比例低于 4% 的规定，预算内教育经费占财政支出比例逐年下降，部分年度的预算内教育经费增长低于财政经常性收入增长率，部分区县高中教育生均预算内事业费、公用经费比上年减少，少数区县的初中、小学教育生均预算内公用经费比上年减少。

1、财政性教育经费占 GDP 比例低于 4% 的规定

财政性教育经费占 GDP 比例综合反映国家和地区公共教育支出的努力程度。国际比较研究表明，近十几年来，发达国家公共教育经费占 GDP 的比例稳定在 5% 左右。

经济合作与发展组织（OECD）最新统计显示，2000 年 OECD 成员国和非成员国公共教育经费占 GDP 的比例平均水平分别为 5.2% 和 4.9%^③。从 1985 年到 1999 年的 14 年间，发达国家公共教育经费占 GDP 比例基本比较稳定，一直保持在 5% 左右。而发展中国家近些年公共教育经费增长速度很快，从原先较低水平也大都达到了 4% 左右。

1993 年颁布的《中国教育改革与发展纲要》明确提出，要逐步提高国家财政性教育经费占国民生产总值的比例，本世纪末要达到 4%。按这一标准，上海教育投入还存在相当的差距。

1995 年上海地方财政性教育经费占 GDP 的比例为 2.22%，以后逐年有所提高，“十五”前 3 年基本上维持在 2.65%~2.77% 之间。与 4% 的标准相比，上海目前的缺口高达 1.2 到 1.4 个百分点，也与发达国家存在很大差距。

^③本部分和表 3-1 数据根据 OECD: Education at a Glance: 1997-2003 整理。

表 3-1 1985-2000 年部分国家公共教育经费占 GDP 的比例

国 家	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000
OECD 成员国							
澳大利亚	5.4	4.3	4.5	4.3	4.8	5.0	5.1
加拿大	6.1	5.4	5.8	5.4	5.7	5.7	5.5
法国	---	5.1	5.8	5.8	6.0	6.0	5.8
德国	4.6	---	4.5	4.5	4.6	4.7	4.5
日本	---	3.6	3.6	3.6	3.5	3.5	3.6
韩国	---	---	3.6	4.4	4.1	4.1	4.3
新西兰	---	5.5	5.3	6.1	7.2	6.3	7.0
英国	4.9	4.3	4.6	4.6	4.9	4.7	4.8
美国	4.7	5.3	5.0	5.2	5.1	5.2	5.0
非 OECD 成员							
巴西	3.8	4.5	---	4.8	4.7	5.2	4.3
印度	3.4	3.9	3.5	---	---	3.2	4.1
马来西亚	6.6	5.5	5.3	4.4	4.5	5.7	6.2
泰国	3.8	3.6	4.2	4.5	2.7	4.9	5.4

2、预算内教育经费占财政支出比例逐年下降

“九五”以来，尽管全市财政教育拨款逐年增长，但教育拨款的增长幅度却大大落后于本市财政支出的增长，因而造成了上海地方预算内教育经费占财政支出比例呈现逐年下降的态势。

1995 年上海地方财政预算内教育拨款占本市财政支出的比例为 18.08%，2003 年下降至 14.50%。发达国家该指标一般在 15%左右，但地方公共教育支出占本地财政支出的比例一般都大大高于全国的平均水平，即高出 5%~20%不等^④。若参照发达国家的水平，立足上海科教兴市的战略目标，上海财政预算内教育拨款占本市财政支出的比例应扭转下降态势，并逐步提高到 20%以上。

^④ 因各国财政体制不同，中央和地方财政职能也有很大差异，该指标的直接可比性较弱。然而，按照我国业已确定的构建公共财政体系的发展目标，中央和省级政府将逐步退出经济领域（包括财政拨款），因此，从发展趋势看，我国地方财政支出中用于公共事业的支出将出现逐步增长的趋势。

3、部分年度本市预算内教育经费的增长低于财政经常性收入的增长

实证分析表明，虽然上海全市预算内教育拨款逐年增长且不少年份该增长速度高于财政经常性收入的增长，但增长的速度大大低于下降的速度。

以“十五”前三年为例，2002年和2003年全市预算内教育拨款增长均高于同年财政经常性收入的增长，但分别仅高出1.04和0.31个百分点。而2001年一年该指标却下降了4.87个百分点，从而直接导致了全市预算内教育经费占财政支出比例的快速下降。

4、部分区县生均预算内事业费未做到逐年有所增长

2003年，全市各区县小学和初中生均预算内事业费都比上年有增长，但仍有2个区县的高中生均预算内事业费比上年减少，其中卢湾区生均高中预算内事业费比上年减少了17.3%，杨浦区高中生均预算内事业费比上年减少了1.12%。

5、部分区县生均预算内公用经费未做到逐年有所增长

2003年，全市多数区县小学生均预算内公用经费也比上年增长，但闵行区和金山区小学生均预算内公用经费分别比上年减少了2.58%和3.33%；全市多数区县初中生均预算内公用经费也比上年有所增长，但闸北区初中生均预算内公用经费比上年减少了29.39%；全市有8个区县的高中生均预算内公用经费比上年减少，其中卢湾区减少了7.66%，徐汇区减少了11.1%，普陀区减少了19.3%，闵行区减少了15.28%，浦东新区减少了2.14%，松江区减少了42.58%，青浦区减少了0.18%，南汇区减少了25.82%，奉贤区减少了43.96%。

(二)城乡教育投入存在较大差异,各区县义务教育投入不均衡状况逐年有所加重,小学生均拨款差异呈扩大趋势

研究表明,各区县的初中生均教育事业费、初中生均预算内教育事业费的绝对值差异迅速扩大,各区县的小学生均教育事业费、小学生均预算内教育事业费的绝对值差异迅速扩大,相对差异超过了3倍;小学和初中的生均教育总经费、生均教育拨款的区县两极差异也都超过3倍;城乡中小学生的生均教育经费、生均公用经费差距显著,农村中小学办学条件缺口明显。在区县内的不同学校之间生均资源分配也差异很大。

1、全市各区县小学和初中生均教育经费、生均教育拨款、生均教育事业费、生均预算内教育事业费的绝对差异迅速扩大,区县两极差异小学超过3倍,初中超过2倍

——2003年,各区县小学生均教育经费的两极差异达3.84倍。数据分析表明,2003年,各区县小学生均教育经费的差异相当大,最高的卢湾区15916元,是最低的南汇区4147元的3.84倍,位于前3位的卢湾区、静安区和黄浦区,小学生均教育经费都在1.2万元以上,位于后3位的南汇区、崇明县和奉贤区都在5千元以下(本部分区县数据请参见附表,下同)。

——2003年,各区县小学生均预算内拨款的两极差异达3.96倍。2003年,各区县小学生均教育拨款的差异也相当大,最高的卢湾区13798元,是最低的南汇区3487元的3.96倍,大于生均总经费的地区极差。位于前3位的卢湾区、静安区和黄浦区,小学生均教育拨款都在1万元以上,位于后3位的南汇区、普陀区和奉贤区都在4千元以下。

——2003年与1995年相比,各区县的小学生均教育事业费、小学生均预算内教育事业费的绝对值差异迅速增长,而且相对差异也在

扩大。1995年，小学生均教育事业费最高的区县比最低的区县高近900元，倍率是1.82；2003年，差距12000元，倍率达到3.84。1995年，小学生均预算内教育事业费最高的区县比最低的区县高700元，倍率是1.74；2003年，差距达10000多元。倍率达到3.98。

——2003年，各区县初中生均教育经费的两极差异达到2.36倍。2003年，各区县初中生均教育经费的差异相当大，最高的卢湾区12782元，是最低的金山区5139元的2.36倍，位于前3位的卢湾区、静安区和黄浦区，初中生均教育经费都在1.1万元以上，位于后3位的金山区、崇明县和青浦区都在6千元以下。

——2003年，各区县初中生均预算内教育拨款的两极差达到2.6倍。2003年，各区县初中生均教育拨款的差异也相当大，最高的静安区9123元，是最低的崇明县3515元的2.6倍，大于生均总经费的地区极差。位于前3位的卢湾区、静安区和黄浦区，初中生均教育拨款都在8千元以上，位于后2位的崇明县、金山区都在4千元以下。

——2003年与1995年相比，各区县的初中生均教育事业费、初中生均预算内教育事业费的绝对值差异迅速增长。1995年，初中生均教育事业费最高的区县比最低的区县高2000元，2003年，差距达到7千多元。1995年，初中生均预算内教育事业费最高的区县比最低的区县高1500元，2003年，差距近6千元。

表 3-2 1995-2003 年初中、小学生均经费最大与最小区县的差距

当年最大与最小的 倍数	初中		小学	
	生均预算内外 事业性经费支出	生均预算内 事业费拨款	生均预算内外 事业性经费支出	生均预算内 事业费拨款
1995年	3.02	2.60	1.82	1.74
1998年	1.72	2.23	2.18	2.27
2000年	2.05	1.86	2.46	2.14
2003年	2.49	2.77	3.84	3.98

2、“九五”以来全市各区县小学和初中生均教育支出相对差异并未缩小，小学生均事业费支出的不均衡状况呈扩大趋势

为了更好地分析上海及各区县基础教育经费投入的均衡化水平，本报告在上述绝对差异分析^⑤基础上，运用统计离差分析方法，对“九五”以来全市及各区县义务教育生均预算内外事业经费和生均预算内事业费拨款进行了统计分析。

统计分析结果表明，全市初中生均预算内外事业费和生均预算内事业费拨款两项指标 1995 年以来虽出现波动特征，但按 2003 年的离散系数判断，全市各区县的均衡化水平并未得到明显改善，如全市普通初中生均预算内外事业费支出离散系数 1995 年为 0.261，2003 年上升至 0.265，全市普通初中生均预算内事业费支出也从 1995 年的 0.266 升至 2003 年的 0.294。全市小学的生均预算内外事业费支出离散系数由 1995 年的 0.161 上升到 2003 年的 0.430，生均预算内事业费拨款也从 1995 年的 0.156 上升至 2003 年的 0.465。可见，上海各区县小学生均事业费支出呈现差异扩大的趋势。

表 3-3 1995-2003 年上海市各区县间的普通初中和普通小学
生均预算内外事业费支出离散系数

年份	普通初中		普通小学	
	生均预算内外事业性经费支出	生均预算内事业费拨款	生均预算内外事业性经费支出	生均预算内事业费拨款
1995 年	0.261	0.266	0.161	0.156
1998 年	0.152	0.193	0.199	0.230
2000 年	0.188	0.175	0.221	0.212
2003 年	0.265	0.294	0.430	0.465

值得指出的是，除了黄浦、卢湾、静安等少数市区外，全市三分

^⑤ 本报告上述分析采用绝对差异分析，仅对处于最高和最低极端的区县进行了对比。这一分析客观上掩盖了全市各区县内部的差异。而相对离差的统计分析则克服了这一局限，考虑了全市每一区县的情况。

之二的区县小学和初中的该两项指标均处于不利状况。与上一绝对差异分析不同，相对离差分析表明，各区县离差系数的最高与最低距离达到 3.5~4 以上（各区县相对离散系数参见本报告附表二）。

吉尼系数与洛伦兹曲线的应用

针对上海各区县小学生均事业费支出差异扩大的统计离散分析初步结论，我们进一步采用国际通用的分析收入差异和两极分化的“吉尼系数”方法，对全市各区县小学和初中的生均预算内拨款作进一步分析。

分析结果表明，上海各区县初中生均预算内经费的吉尼系数较为稳定，而上海各区县小学生均拨款自 1995 年以来出现了严重的两极分化趋势。如果说 1995 年的市、区（县）两级政府的财政资金分配相对较为公平的话（吉尼系数为 0.181），那么，随后上海全市小学生均拨款的差异则逐年扩大，到 2003 年，吉尼系数高达 0.321，这一状况与市委市政府加大义务教育均衡化的目标是相背的，应引起市与区县政府的高度关注。

表 3-4 上海各区县小学和普通初中生均预算内事业费吉尼系数

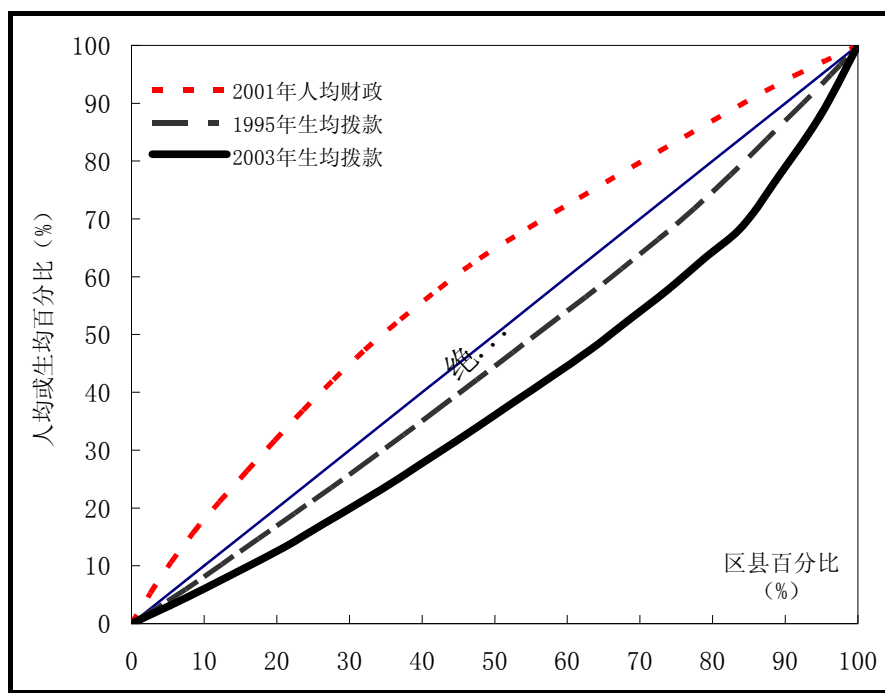
	普通小学	普通初中
1995 年	0.181	0.243
1998 年	0.220	0.204
2000 年	0.214	0.203
2003 年	0.321	0.260

判断教育拨款的公平与否，仅看教育经费自身的数据尚有局限性。因此，我们将上海各区县人均财政支出作为比较对象，以对上海各区县小学生均预算内事业费的分配作出更为科学合理的结论。

运用洛伦兹曲线的实证分析进一步表明，上海各区县小学生均预

算内事业费拨款的不平等程度不仅 2003 年比 1995 年加重了，而且与各区县人均财政支出相比，2003 年全市小学生均预算内教育事业费的吉尼系数要大于人均财政支出的吉尼系数 0.304 的水平^⑥。

图 3-1：上海小学生均预算内教育事业费与人均财政支出的洛伦兹曲线



3、全市中小学生均教育经费、生均公用经费城乡差距显著，农村中小学办学条件困难的问题更为突出

上海城市和农村中小学生均预算内事业费拨款分析表明，“九五”以来，上海城市和农村中小学生均拨款存在较大差异：

——以农村为 100 对城乡小学和初中生均预算内事业费和生均预算内公用经费两项指标进行分析比较，结果显示：1995 年以来全市小学和初中生均预算内事业费和生均预算内公用经费城市均大于农村；该两项指标，城乡小学的差异均大于初中城乡之间的差异；城乡小学和初中生均公用经费的差异要大于生均预算内事业费的差异；

^⑥ 限于数据原因，人均财政支出选用市统计局 2001 年区县财政支出数和人口数。

——另据市统计局、财政局和市教委联合对城乡中小学生均教育经费调查,2001年高中生均教育经费,城市和农村分别为9300和7200元,城乡差距达1250-2100元。

表 3-5 上海小学和初中预算内生均事业费城乡差异

		城市小学生均预算 内事业费指数	城市初中生均预算 内事业费指数
生均预算内 事业费	1995年	105	129
	1998年	113	100
	2000年	110	97
	2001年	126	107
	2002年	125	106
	2003年	132	111
生均预算内 公用经费	1995年	185	192
	1998年	260	216
	2000年	216	201
	2001年	285	195
	2002年	291	185
	2003年	317	154

注:本表中的指数即以每年相应指标的农村数为100,实际数据参见附表。

——由于财政投入差距较大,远郊区县中小学实验室及功能教室、计算机与网络外部设备、馆藏图书三类装备的投入远低于中心城区。据2002年统计,远郊区县每校平均历年装备投入比中心城区校均历年装备投入要少72.97万元。

4、区县内部各学校的教育资源配置差距仍然较大,区县内各初中之间的差距甚至大于不同区县之间的差距

根据对崇明32所小学和24所初中2003年教育支出情况分析,结果显示,样本小学之间和样本初中之间极端差异和相对离差情况同样存在,而且相对离差水平甚至高于全市区县的相对离差水平。

——在32小学之间,生均经费最高的小学6669元,最低的小学2878元,最高的小学是最低的小学2.32倍;生均预算内教育经费

最高的小学 6515 元，最低的只有 2736 元，最高的小学是最低的小学 2.38 倍；生均预算内公用经费的极端差异达 2.64 倍。

——与小学相比，24 所初中之间的差距更大。生均经费最高的初中 7898 元，最低的只有 3041 元，最高的初中是最低 2.6 倍；生均预算内教育经费最高的初中 7898 元，最低的只有 2826 元，最高的初中是最低的 2.79 倍；生均预算内公用经费的差异达 2.96 倍。

——通过对崇明县样本小学和初中相对离差的统计分析（参见附表二相关统计分析），结果表明，尽管崇明县小学和初中生均经费水平要大大低于全市平均水平，但县内小学和初中预算内生均事业费和公用经费在学校之间的差异（按离散系数测定）仍高于全市各区县之间的相对差异。这一分析结论显示，在推进全市义务教育均衡化的同时，对区县内部教育经费分配的不均衡问题要给予同样的关注。

（三）本市地方高校投入不足，公用经费定额标准和分配方法不尽合理，办学条件仍有差距

在上海不断加大对中央部委属高校投入的同时，应保持对本市高校投入的适当平衡。从历史上看，本市高校投入水平要大大低于中央在沪重点高校，而在不同程度上要高于大部分现已下放到地方的高校，因此，目前上海地方高校投入的总体水平客观上受到很大影响。

1、地方高校的生均经费与经济发展水平相比，明显偏低

从全国范围看，上海地方高校生均经费和生均教育拨款都低于北京和广东。2003 年，上海地方高校生均经费为 20880 元，同年北京、广东分别是 24578、22255 元；2003 年，上海地方高校生均教育拨款为 10583 元，北京、广东分别是 17698、13964 元。

从上海的经济发展水平看，上海高校的生均教育投入低于相应经济发展水平应该达到的教育投入水平。生均经费指数^⑦可以反映生均

^⑦ 生均经费指数为生均教育经费与人均 GDP 之比，反映一国或地区生均教育投入的强度和水平。

经费与经济发展水平的关系,是教育支出与国家或地区的富裕程度结合起来考虑的一个指标,可以用来比较在不同经济发展水平下各国或地区之间生均教育经费的投入强度以及各级教育之间投入的相对比例。

表 3-6 上海地方高校生均经费和生均教育拨款与部分地区比较

		全国	北京市	上海市	广东省
生均教育经费	合计	12167	24578	20880	22255
	个人公用小计	9721	22192	17693	16495
	个人部分	4768	8745	9560	9037
	公用部分	4953	13447	8133	7458
	基建	2446	2387	3187	5760
生均预算内教育经费	合计	4923	17698	10583	13964
	个人公用小计	4430	15806	8971	10235
	个人部分	2861	5860	5467	5911
	公用部分	1569	9947	3505	4324
	基建	493	1892	1612	3728

国际比较表明,对大多数国家而言,教育层次越高,生均经费指数越高。小学生均经费指数一般在 10~20 之间,中学在 15~27 之间,大学在 30~70 之间。据 2003 年 OECD 教育概览的数据,2000 年 OECD 成员国小学、中学、大学生均经费指数分别平均为 19、25 和 42,非 OECD 成员国家为 17、23、79。我国 2002 年高校生均经费指数为 185。

上海地方高校生均经费指数 1995 年为 68,基本上呈现逐年下降趋势,2003 年仅为 45,略大于 OECD 成员国的平均水平,但远远低于 WEI 国家的平均水平(从上海的经济发展水平看,参照非 OECD 成员国家的平均水平比较合适)。上海地方高校生均经费指数持续下降的原因是生均教育拨款相对水平的下降,由 1995 年的 62 降为 2003 年的 23,降速太快。

表 3-7 上海高校生均经费指数

(单位: 元, %)

	1995 年	1998 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
普通高等学校生均经费	12967	19978	22500	20783	17547	20880
上海全市人均 GDP	18942	28240	34547	37382	40646	46718
生均经费指数	68	71	65	56	43	45
生均拨款指数	62	56	49	36	23	23

2、本市高校公用经费定额标准偏低

近年来市财政对高校拨款采用“人员经费按实际、公用经费按定额(目前是按教职员工人均 3000 元计算)、专项经费按需求”的方式。从目前执行效果看,目前已出现如下问题:

第一,人员经费按实际支付有一定的负面影响。不利于提高高校的师生比,不利于高校“减员增效”、提高规模效益,反而会造成人员在编制范围内盲目扩大,形成人员经费的不必要支出。同时可能会挫伤一些人事制度改革较好高校的改革积极性。

第二,公用经费按教职员工人均 3000 元计算的定额标准太低,不符合上海高校实际情况。2002 年,高校仅水电费一项开支即达 9989 万元,已超出当年高校公用经费核定总量的 34%,而水电费仅占高校公用经费全部支出的 9%,结果导致各高校在专项经费中不得不增加“补充公用经费专项”。

第三,在实行定额管理中,公用经费的内含界定不够清晰。在预算下拨时也没有对其下属款项的具体开支口径作必要限定,各单位在具体运作中往往将公用经费的日常开支与相关业务性开支统筹使用,混淆了维持性经费同专项经费的界限。

第四,公用经费定额单一,没有考虑系统、部门和单位的个体差异。公用经费按教职员工人均 3000 元的年定额,没有考虑高校的特殊性,即高校学科专业之间的差异,以及大类学科专业内部各专业实

际需要的差异。

根据 2002 年对 21 所本市委属高校的调研，其生均公用经费支出平均为 7021.37 元。调研中还发现，下放高校由于原基数较低，生均公用经费水平普遍低于地方高校，平均低 2600 元；医药类高校、艺术类高校由于办学成本较高，生均公用经费支出也相应较高，分别为 1.39 万元和 1.25 万元，几乎相当于为上海高校平均水平的 2 倍。

3、高等教育发展面临学生公寓、食堂和校舍设施困难

上海目前共有新旧学生公寓 260 万平方米，按 50 万学生规模，90%有住校要求，人均 10 平方米的标准，到 2005 年，上海学生公寓需达到 450 万平方米，缺口 190 万平方米。上海目前共有新建和完成改造的学生食堂 36.2 万平方米，按 50 万学生规模，人均 1.3 平方米的标准，到 2005 年，上海学生食堂总需求量达 65 万平方米，缺口 28.8 万平方米。

(四)全市各区县教育经费在各级教育之间、人员经费和公用经费分配方面存在若干结构性问题

上海教育投资还存在一些结构问题，如在财政性教育经费和预算内教育经费的分配过程中，义务教育投入占比例偏低；在义务教育投入来源结构中，财政性教育投入比例偏低；在教育事业费支出结构中，公用经费比例偏低现象在义务教育阶段比较突出；中小学生的生均公用经费中，设备费和修缮费占比例较大，影响了主要用于教学的公务费和业务费的增长。

1、在财政性教育经费和预算内教育经费的分配方面，义务教育投入占比例偏低

2003 年，在上海全市财政性教育经费中，义务教育占比例为 45.08%；在全市财政预算内教育经费分配中，义务教育所占比例也仅为 37.1%。同样，各区县的财政性教育经费和预算内教育经费对义务

教育的资金分配也普遍存在偏低的情况。

(1) 交互分类：义务教育投入比例和生均拨款水平

——**义务教育投入水平**。为了更为全面分析各区县教育经费在各级教育之间的合理分配，更为关注区县义务教育投入水平，我们将各区县义务教育投入比例按全市区县的实际情况分成高于 65%、低于 60%和介于 60%和 65%之间三类。

——**生均事业费拨款水平**。根据 2003 年上海各区县初中和小学预算内生均事业费拨款的实际水平，我们将全市各区县初中和小学均按 5000 元为标准、即高于和低于 5000 元划分为两类。

表 3-8 各区县义务教育投入生均投入水平与投入比例的交互归类

	生均事业费拨款/元	预算内教育经费义务教育所占比例 (X)		
		X>65%	65≥X≥60%	X<60%
初中	≥5000	闵行/浦东/南汇	长宁/宝山/卢湾	静安/黄浦/嘉定/奉贤
	<5000	杨浦/青浦/崇明	松江/闸北/虹口/普陀/徐汇	金山
小学	≥5000	闵行/浦东/杨浦	松江/长宁/虹口/卢湾	静安/黄浦/嘉定、
	<5000	青浦/崇明/南汇	宝山/闸北/普陀/徐汇	奉贤/金山

(2) 交互分析的重要启示

按交互分析的意图，希望在分析各区县财政义务教育投入比例和义务教育生均事业费拨款两个方面均往高处靠，这至少可以避免简单的认识误区，即仅看一个指标而作出判断的认识误区。

——如果一个区（县）投入比例很高，并不表明政府的努力程度已经到位，这就要看该区（县）生均拨款水平；

——同样，如果一个区（县）生均拨款水平很高，也并不表明该区（县）政府就没什么可做了，如果拨款比例并不高，说明仍有潜力，

在加强区域内部的均衡化水平和提高相对较低水平的学校拨款，从而提升均衡化的底部，也为全市义务教育均衡化作出了贡献。

2、在义务教育投入来源结构中，财政性教育投入占比例偏低，义务教育生均事业费中，各区县的财政拨款比例差异很大

2003年，在上海19个区县中，义务教育投入占财政性教育经费的比例大部分都低于70%，最低的区（县）该比例仅为55.34%。进一步分析表明，上海各区县义务教育生均事业费中，财政拨款占比例的最大和最小值呈现较大差异，且均呈下移态势。这表明上海在进一步推进义务教育均衡化方面尚有很大空间。

表 3-9 上海各区县义务教育生均事业费中财政拨款占比例的最大和最小值

	初中事业费拨款占事业费比例		小学事业费拨款占事业费比例	
	最大值	最小值	最大值	最小值
1995年	95.53	67.46	95.75	77.93
1998年	97.56	63.96	91.82	66.72
2000年	86.28	54.83	92.65	62.06
2003年	85.52	57.44	93.04	62.19

——1995年，初中教育生均事业费中，财政拨款占比例的最大和最小值分别是95.53%和67.46%，以后最大值和最小值都在不断下降，到2003年初中教育生均事业费中，财政拨款占比例的最大和最小值分别是85.52%和57.44%，比1995年都下降了10个百分点。2003年，初中教育生均事业费中，财政拨款占比例的最大值和最小值的差异仍然有28个百分点。

——1995年，小学教育生均事业费中，财政拨款占比例的最大和最小值分别是95.75%和77.93%，以后最大值和最小值都也在下降，到2003年小学教育生均事业费中，财政拨款占比例的最大和最小值

分别是 93.04%和 62.19%，分别比 1995 年都下降了 2 个和 15 个百分点。2003 年，小学教育生均事业费中，财政拨款占比例的最大值和最小值的差异仍然有 31 个百分点。

3、在教育事业费支出结构中，公用经费比例偏低的现象在义务教育阶段尤为突出

2003 年，上海义务教育公用经费占事业费的比例在 40%以下，初中公用经费占事业费比例为 38.72%。小学公用经费占事业费比例为 33.40%。

2003 年，非义务教育公用经费占事业费的比例在 40%以上。2003 年，中专公用经费占事业费比例为 41.66%。职业中学公用经费占事业费比例为 53.31%。2000 年以后，普通高等学校公用经费占事业费比例逐年下降，到 2003 年，从 53.87%降为 45.97%。

四、面向未来的行动建议

教育部长周济在上海市教育工作会议上作了题为《为上海率先基本实现教育现代化而共同奋斗》的讲话。他在讲话中指出，在新时期新阶段提出上海率先基本实现教育现代化，既有必要性，也是可能的。从必要性看，率先基本实现教育现代化是现代化建设的客观要求。进入新世纪以来，上海作为我国经济中心和改革开放前沿的地位更加明确，发展战略更加清晰。上海市委、市政府明确提出把科教兴市、人才强市作为实现上海跨越新发展阶段的重大战略选择。抓住机遇，乘势而上，推进教育改革向前迈进，促进教育事业新的更大发展，对于提升上海的国际竞争力，加快上海经济结构和产业结构的调整，促进上海的对外开放，真正落实以人为本的科学发展具有极其重要的意义，对于整个长江三角洲地区乃至全国的发展具有重要的带动和支持作用。从可能性看，上海是最有条件率先实现教育现代化的地区。上海的教育事业始终走在全国的前列，为上海和全国的现代化建设培养了大批人才。教育优势、人才优势始终是上海发展的最大优势，是上海跻身现代化国际大都市的最大资源和最大财富。

面向未来的行动建议主要包括：

- 进一步加大政府教育投入，为上海率先基本实现教育现代化提供财力保障；
- 加大财政转移支付力度，推进义务教育投入均衡化；
- 改革拨款方式，逐步引入绩效拨款；
- 进一步改革并完善教育财政体制，不断提高教育财政管理的规范化与透明化水平。

（一）进一步加大政府教育投入，为上海率先基本实现教育现代化提供财力保障

上海要率先基本实现教育现代化，必须进一步加大政府财政的教育投入，使政府的教育财政努力程度有一个明显的提高。

1、提高上海财政性教育经费占 GDP 的比例

公共教育投资的主要代表指标是财政性教育经费，上海财政性教育经费投入占 GDP 比例还远低于国家规定的 4% 的标准，应当加大投入，开辟新的教育财政转移支付专项，将财政性教育经费投入占 GDP 比例逐年增长，力争到 2007 年达到 4%。

2、逐年提高预算内教育拨款占财政支出的比例，每年做到“三个增长”

全市教育财政预算内拨款占财政支出比例近年来下滑的态势应得到有效控制并加以扭转，并逐年提高比例。保证上海市、区政府教育拨款每年高于财政经常性收入的增长、各级教育生均预算内事业费支出逐年增长、教师工资及各级教育生均预算内公用经费逐年增长。

在“两级政府、三级管理”的财政体制下，市级政府应充分调动区县政府的积极性，有效增加区县财政的教育投入，提高区县教育投入比例；市与区县政府还应根据当前农村税费改革实际，积极鼓励乡镇级财政投入教育的积极性与新途径，并将此作为上海建设多级政府参与的、旨在于创建符合上海实际、具有可持续发展的财政基础。

（二）加大财政转移支付力度，推进义务教育投入均衡化

从全市与区县实际出发，从三个方面有效推进义务教育均衡化，即各区县提高对义务教育的投入并注重投向的合理性；全市教育费附加和附加费的增量部分用于义务教育转移支付，并提高转移支付结构的合理性；继续探讨并增加市和区县财政教育专项转移支付力度，确

保上海的义务教育均衡化目标的如期实现。

加大对基础教育的预算内教育投入，保证基础教育预算内教育拨款占财政教育拨款的比例有所增加。继续加强对初中的财政教育投入，保证初中生均预算内教育经费高于小学一定水平，保证初中生均预算内、外公用经费与普通高中的差距在 1000 元以内。并且要注意提高中小学公用经费中公务费、业务费开支标准，提高其在公用经费中的比重。

对经济较为落后的区县加大财政教育转移支付，缩小各区县在中小学生均预算内教育投入的差距，特别是要保证初中教育的均衡发展。按生均公用经费定额标准和经常性专项的拨款基础，进行经常性经费投入的财政转移支付，缩小各区县教育资源配置的差距。

加大对特困生和弱势群体的教育投入力度；将流动人口教育纳入上海教育发展规划，加强政府统筹，加强对简易学校的管理，并给予必要的财政资助。

（三）改革拨款方式，逐步引入绩效拨款

在政府教育财政拨款方面，应充分借鉴国际教育财政的先进理念与成功经验，改革现行教育预算编制和拨款制度，在部门预算编制改革中学校预算编制遵循“人员经费按实、公用经费按定额、专项经费按需求”的预算编制方式，逐步引入以绩效评价为依据的绩效拨款方法，开发并运用公共资源配置的激励机制，提高公共财政教育投入和各渠道资源投入的效率和效益。在对专项经费的管理中，建立项目库制度，完善对项目的前期评估及招标投标管理、项目中期执行过程管理和后期项目效果监督和评价工作。

——在市和区县教育拨款的标准和拨款方式方面，我们还面临着进一步完善各级各类教育拨款的标准问题，如何按需要制订拨款标准与解决财政资源限制的矛盾依然是摆在我们面前的一个严峻挑战；

——抓住公共财政体制建设的良好时机，从改革现行拨款方式的局限和缺陷入手，使财政的公共服务职能得到尽可能充分的体现，在目前可对如何提高教育拨款的公开性与透明性上进行先期研究，在条件较好的区县可进行局部性试验；

——同时，逐步引入绩效拨款的方式，按年度拨款总额的一定比例确定绩效拨款的资金量与绩效激励范围和方向，使公共财政资源发挥尽可能大的作用；

——在进一步完善市级财政的教育转移支付制度方面，有必要重新审视区县教育拨款本身的合理与有效性，以使上海市级财政转移支付建立在更为科学、合理、有效的基础之上。

作为绩效拨款制度的初步实践，可探讨改革试验的近期目标。如在全市教育拨款中，可试行教育预算拨款中留出 5—10%用于奖励性的绩效拨款；在区县层面，可参照市级实施办法，尝试与本区县实际相适应的绩效拨款的办法与比例。

（四）进一步改革并完善教育财政体制，不断提高教育财政管理的规范化和透明化水平

按照现代公共财政理论以及国内外改革实践，公共财政将逐步从竞争性领域退出，并不断加大对环境保护、公共基础设施建设、基础科学研究、社会保障和教育等公共领域的投入力度。相应地，上海教育财政制度也将发生重要变化，从上海构建现代化国际大都市相适应的教育财政制度高度考察。

1、把握教育财政改革的方向，充分发挥财政的宏观调控职能

把握上海教育财政改革的方向，教育财政改革的方向将充分关注以下三个方面：

——满足上海发展对教育的公共需要。公共财政作为与上海建设社会主义市场经济体制的基本组成部分，教育将具有越来越重要的作

用；另一方面，公共财政的提供方式、教育管理与办学体制改革模式，在很大程度上需要我們进行探索和实践。

——**加快教育财政法制规范化的建设。**与市场经济体制相适应，上海教育的公共财政制度建设必须以进一步完善法制建设为基础。从公共财政的支出规范看，教育各项支出都要严格按照《预算法》等法律法规的要求，并对教育预算程序的规范化水平。市与区县政府制定的年度教育财政预算，一经人民代表大会批准，就必须严格执行，不能随意超支或增设新的支出项目。如遇特殊情况需要临时追加预算，必须根据有关法律程序来实施。各级政府提交的教育预算必须经同级人大审议通过。人大审议通过的预算必须严格执行，如有特殊原因需要调整预算，也必须提交人大及其常委会审议并接受监督。

——**充分发挥教育财政的宏观调控功能。**财政政策是国家进行宏观调控的重要手段。同样，在上海教育财政制度的建设中，各级政府应按公共财政制度的要求，充分发挥教育财政的宏观调控功能，促进教育与经济协调发展和教育的可持续发展；通过优化教育资源配置，促进教育结构的合理调整与资源配置效率；通过财政教育转移支付制度的逐步完善，确保条件不利地区和人群的教育权利与机会的实现。

按公共财政框架，发展教育主要是政府的责任。基础教育，特别是义务教育投入应以政府为主；职业教育充分发挥政府财政与政策的主导作用，并加大对基础设施的投入和支持；高等教育投入将在进一步完善成本分担机制的同时，有效平衡政府财政的直接投入和政策支持，保证高等教育投入对于提升上海城市发展的重要价值。

2、强化市与区县重大教育项目投入的监管

针对“十五”期间市与区县不断加大的教育投入，当前从重大教育项目的投入监管入手，使公共财政资源在教育领域中发挥其作用。

——在教育项目的立项与绩效评估中，积极创造条件，鼓励有关专业机构和专家的参与，在部分体现上海水平的攻关项目可探讨聘请

国际机构和专家，以切实提高重大项目的国际水平；

——进一步完善教育项目的投入与管理制度，在项目立项、招投标、项目实施过程、项目成果管理和项目的监督制度等方面，确保财政教育资金投入、投向和使用的效率与效益，使规范性和质量保障机制共同发挥作用。

3、进一步提高教育经费的使用效率和效益

市和区县教育和财政、计划主管部门应切实加强了对教育资源配置问题的研究与合作，从财政教育资金的分配到经费的使用与管理的各个阶段，确保有限资源的最优配置与最佳使用；在资源配置方面，近期应重点关注均衡性问题，关注对“软”、“硬”投入的结构与比例问题，关注拨款、决策与资金使用过程的监管问题，向科学决策、科学管理要效率。

五、关于率先建立上海教育投入绩效评价与监测制度的构想

（一）关于教育投入绩效评价与监测框架的系统构想

市场经济体制的建设、公共财政体制改革的深化以及政府职能的转变，向教育财政提出了严峻挑战。为此，我们应抓住当前宏观环境和教育改革的有利时机，与时俱进，为尽快并率先建立上海教育投入绩效评价与监测新体系，为提升上海教育发展水平、提升上海教育在实现上海城市发展目标的贡献。

1、树立政府教育财政绩效导向新理念

建立教育投入绩效评价与监测制度，树立政府教育财政的绩效导向新机制。政府职能转变和行政管理体制的改革，其根本目的是为了

建立一个使人民群众满意的、具有高度责任感的、业绩导向型政府。教育投入是上海教育改革与发展的最基本物质条件，也是广大人民群众最为关心的热点之一，建立上海教育投入绩效评价与监测系统正是应对这一挑战的行动。

2、探索上海教育财政管理新途径

建立教育投入绩效评价与监测制度，探索上海教育财政管理新机制。评价与监测教育经费投入及使用的进展情况，并对出现的新情况、新问题作出灵敏的反应和及时的分析判断，有助于市和区县教育管理部门进行宏观管理调控和分类指导，增强全市和区县教育发展的能力和调节机制，以保证教育发展目标的实现。

3、构建激励、预警与调节相统一的新机制

按照中央关于推进政府管理体制改革的总体目标，从上海教育发展与改革的宏观思路出发，考虑上海教育投入绩效评价系统的系统功能，成为本调研报告的一个重要组成部分。

为此，我们在广泛参考国际教育财政管理与体制改革的成功经验基础上，对照上海市委市政府关于进一步落实科教兴市战略的总体要求，提出上海教育投入绩效评价与监测系统的功能，这就是：激励机制、预警与调节机制与政策导向机制。三大机制实质上就是该系统的三大功能。

一是**激励机制**。对全市教育发展的规模、结构、质量和效益，从教育投入角度评价与监测，即把握全市经济和社会发展的需求，同时也充分关注全市及区县经济与财政能力及其努力程度之间的关系，使对教育投入的评价与监测落到实处。

二是具有**动态分析和预警功能**。对全市及各区县教育资源配置、教育经费分配和管理中出现的情况在动态分析基础上作出预警，以及对出现的新情况、新问题作出及时的判断与反应，尤其是对那些较为

严重的达到警戒线或临界点的“问题”给予高度关注，完全符合中央关注落后地区、关注不利人群，实现可持续发展的要求，也是保证上海教育实践三个代表重要思想的实际行动；发展并运用该功能和机制，可使市和区县及时发现问题，避免在教育投入方面出现大的波折及其负面效应。

三是**政策导向机制**。在政府职能转变中创造性地提升全市教育管理的能级水平，教育财政具有独特的途径与贡献。比如教育经费分配中的拨款政策设计与调整、转移支付的配套投入、项目拨款关注绩效与产出质量、各级教育合理与可持续发展的结构与比例监控、社会参与教育投入的评价与监测的途径与方式、政府教育投入政策引致社会资源、对教育不利地区和人群的财政关注与资助等政策，不断提高上海教育的整体水平，为上海教育引领上海城市综合实力和城市能级水平提升，拓宽贡献领域与途径。

（二）教育投入与绩效评价与监测系统的内涵

建立教育投入与绩效评价与监测系统，就是要全面评价与监测全市与区县教育教育经费投入及使用情况，拟从四个方面入手：一是教育投入努力程度；二是教育投入进步程度；三是教育资源配置的合理性；四是教育投入的使用效率与效益（教育投入绩效评价与监测内容体系参见框图 4-1）。

1、教育投入努力程度的评价与监测

评价教育投入的努力程度，就是将全市或区县教育投入与其经济实力进行比较，分析教育投资在总量上是否满足了当地社会经济和教育发展的需要。

具体评价与监测的指标包括：

- 财政性教育经费占 GDP 的比例；
- 全社会教育投入占 GDP 的比例；

- 预算内教育经费拨款占财政支出比例；
- 各级教育生均教育经费占 GDP 的比例。

图 4-1 上海市教育投入绩效评价框架构想

<p>A.教育投入 努力程度</p>	<p>A1. 财政性教育经费占 GDP 的比例 A2. 全社会教育投入占 GDP 的比例 A3. 预算内教育经费拨款占财政支出比例 A4. 各级教育生均教育经费占人均 GDP 的比例</p>
<p>B.教育投入 进步程度</p>	<p>B1. 预算内教育经费的增长高于财政经常性收入的增长 B2. 生均预算内事业费是否逐年增长 B3. 生均预算内公用经费和教师工资是否逐年增长</p>
<p>C.教育资源配 置合理性</p>	<p>C1. 市级财政三级教育经费分配比例 C2. 区县财政基础教育内部经费分配比例，包括学前教育、小学、初中、普通高中及中等职业教育等 C3. 人员经费与公用经费的比例 C4. 公用经费中用于维护性和发展性支出的比例，包括教育投入中“软”、“硬”结构比例等</p>
<p>D.教育投入 使用效率 和效益</p>	<p>D1. 政府教育拨款的绩效体现及程度 D2. 校均规模与班级规模；各级各类教育生师比 D3. 高校“211 工程”、“985 工程”专项资金管理、使用及效益 D4. 高校重点学科建设经费的投入、管理、使用及效益 D5. 义务教育最低保障标准及经费使用效益 D6. 经济困难学生资助、救助资金投入及使用效益 D7. 教育重大项目、建设项目投入、使用与效益等</p>

2、教育投入进步程度的评价与监测

评价全市及区县教育投入的进步程度，主要考察国家政策和法规规定教育经费投入要求是否落实的实际情况。

具体评价与监测的指标包括：

- 预算内教育经费的增长是否高于经常性财政收入的增长；
- 生均预算内事业费是否逐年增长；
- 生均预算内公用经费和教师工资是否逐年增长。

3、教育资源配置合理性的评价与监测

评价教育资源配置的合理性，分析全市及区县在教育经费分配、教育投入的使用方向、学校拨款、学生资助等方面的合理性。

主要评价与监测的指标包括：

- 市级财政三级教育经费分配比例；
- 区县财政基础教育内部经费分配比例，包括学前教育、小学、初中、普通高中及中等职业教育等；
- 人员经费与公用经费的比例；
- 公用经费中用于维护性和发展性支出的比例，包括教育投入中“软”、“硬”结构比例等。

4、教育投入使用效率和效益的评价与监测

评价全市及区县教育投入的使用效率，重点是分析各级各类学校人力-物力-财力资源利用效率、各类教育项目的管理-效率和效益、教育财政对弱势群体的关注面及效率等。

主要评价与监测指标包括：

- 政府教育拨款的绩效体现及程度；
- 校均规模与班级规模；各级各类教育生师比；
- 高校“211工程”、“985工程”专项资金管理、使用及效益；
- 高校重点学科建设经费的投入、管理、使用及效益；

- 义务教育最低保障标准及经费使用效益；
- 经济困难学生资助、救助资金投入及使用效益；
- 教育重大项目、建设项目投入、使用与效益等。

5、建立专项经费的项目库制度

在对教育专项经费和重点项目经费的管理过程中，建立全市教育经费项目库制度，严格依照项目管理程序，对项目选定、项目立项、项目可行性研究、项目前评估、项目决策、项目设计、项目计划、项目投资、项目筹备、项目施工、项目竣工验收、项目交付使用和项目评价等工作进行管理，完善对项目的前期评估及招标投标管理、项目中期执行过程管理和后期项目效果监督和评价工作。

（三）关于教育投入绩效评价与监测系统运行的设想

上海率先建立教育投入绩效评价与监测制度，是一项具有重大战略意义的制度创新，需要我们认真研究并加以系统规划。作为一项新的制度建设，我们将从该系统的基础、参与主体和运行机制等方面提出初步的设想。

1、强化教育投入信息分析的能力建设

这是本评价与监测系统的最基本要求，只有经过科学处理和系统分析的教育财政信息，才可能为各级政府、各级各类学校、社会各界和社会公众提供有价值的信息，才可能成为评价和监测的基本依据。

为此，我们在进行教育投入信息分析方面应尽快启动以下几个方面的工作：

——结合市和区县政府信息公开工作，对已有的各类教育财政信息进行系统梳理；

——对各类教育财政信息进行计算机化处理，以使信息具有可处理性和可加工性，因该工作的基础性以及对本系统建设的重要性，市和区县可委托相关部门进行，确保信息的系统与连贯；

——鉴于目前教育财政信息所存在的有关问题，应同时加强对教育财政信息的研究，以不断开发有效服务于政府、学校、社会和个人的信息系统。

2、形成多层面、多方参与的评价与监测系统

与政府管理体制相适应，与教育投入绩效评价与监测体系相适应，规划设计由市级和区（县）级构成的评价监测体系，规划设计能服务于政府、社区、学校、社会和个人的多层面参与体系。

——市与区县层面的评价与监测系统应具有广泛的参与性，以使该评价与监测系统能最大程度地发挥其功能与作用，因此，教育部门、财政部门、计划管理部门、物价管理等部门有必要组成联合或联席工作制度，以及时有效协调相应的问题和矛盾；

——人大、政协等相关部门，作为全市和区县教育投入绩效评价与监测的主要机构，有必要设计并规划实施评价与监测的途径、方式与方法，以使该系统能发挥其独特的功能与价值；规划并设计与政府相关部门合作的机制与方式，使评价与监测成为改进全市及区县教育财政工作的有效机制；

——鉴于教育投入问题涉及面的广泛和社会的广泛关注特点，在该系统运行中有必要设计诸多利益相关者的参与机制问题，使服务对象与提供服务的相关政府职能部门形成良好的合作伙伴关系，提升上海教育财政的民主化程度。

3、建立并健全教育投入绩效评价与监测系统可持续发展的各项机制，注重系统运行的可操作性与有效性

注重教育投入绩效评价与监测系统的制度建设应从该系统运行的各种机制的建设入手，避免我们传统工作中“头疼医头、脚疼医脚”的被动局面。为此我们从影响该系统运行的几个重要机制进行初步设计，以逐步完善系统运行的效率和效益。

——**教育财政信息流动机制**。考虑到教育财政信息的特殊性，要设计并规划符合教育财政信息特点的信息流动机制，比如，涉及各类教育财政决策的有关信息，因具有相应的敏感性或不宜公开的，可作为内部信息；但应当说明的是，各类内部信息对于系统运行与评价的相关主体和参与者，应逐步实行部分开放性；对于一般的教育财政信息，按行政许可法的要求予以公开。

——**对话机制**。逐步建立并健全教育财政的对话与交流机制，在政府与学校、政府与社会、学校与市民等相互关系方面，创设对话渠道与交流途径，从体制设计和制度模式上避免因缺乏沟通、对话和交流所可能造成的误解、摩擦与冲突，也使该系统运行的有效性不断得到来自制度规范约束保障。

——**协调机制**。无论从理论上还是实践上说，教育投入绩效评价与监测系统都是一个不断循环、各阶段连续、各部门关联的综合性系统，该系统的建设与完善本身需要各相关部门的通力合作与协调。从现实工作中看，因教育财政、尤其是涉及资源分配等与被分配者直接相关的方面，因制度和机制不完善造成各种负面效应，为此，从制度和运行机制上设计并规划能体现各参与者的作用、又能有效增进决策水平的具体途径具有非常重要的现实意义。

——**评价与监测结果的反馈机制**。构建上海教育投入绩效评价与监测制度并不是为建机制而建机制，它是上海建立现代化教育管理体制的一个内在组成部分，也是整个公共财政制度建设的一个组成部分。每一阶段或每一年度的评价与监测结果将成为不断改进全市及各区县教育财政管理水平的重要依据。为此，评价与监测结果的反馈机制建设也就具有相应的重要意义。

——**跟踪研究**。鉴于本项工作所具有的开创性，建议对此进行专门研究，并对该实践进行跟踪研究。