

## 中国教育经费投入的“八五”回顾与“九五”展望\*

“八五”期间，中国教育经费持续、快速、稳定增长，投入总量比“七五”期间翻一番以上，以财政拨款为主、多渠道筹措教育经费格局初步形成；教育投资进一步向基础教育倾斜，投资效益有所提高。但在实现保障教育经费足额供给目标方面还存在不少问题，教育经费短缺情况仍然相当突出，现行的教育投资体制制约了教育的持续发展。“九五”期间要实现教育持续发展的目标，必须依法建立保障教育经费足额供给的运行机制，同时深化教育改革，促进教育增长方式的“两个转变”，切实提高教育质量和办学效益。

### 一、“八五”期间中国教育经费投入的进展

1. 教育经费持续、快速、稳定增长，投入总量比“七五”期间翻了一番以上。

“八五”期间是我国教育经费增长最快的时期之一，国家教育经费总支出、财政性教育经费支出以及财政预算内教育拨款比“七五”期间均翻了一番以上。

——教育经费总支出五年累计 6025.22 亿元，是“七五”期间总支出的 2.46 倍，年均增长率 28.29%，比“七五”提高 7.01 个百分点。

——财政性教育经费支出五年累计 4800.60 亿元，是“七五”时期支出的 2.46 倍，年均增长率 20.14%，比“七五”提高 3.65 个百分点。

——财政预算内教育拨款五年累计 3554.22 亿元，是“七五”期间支出的 2.11 倍，年均增长率 19.27%，比“七五”提高 5.63 个百分点。

在国家财政形势尚未根本好转的形势下，各级政府为贯彻中央把教育作为国家优先发展战略重点的方针，千方百计增加教育经费投入，作出了难能可贵的努力。

---

\* 本文是 1996 年撰写的《中国教育经费年度报告》中的部分内容。

表 1-1 “九五”时期中国教育经费支出统计

单位：亿元

年份	教育经费总支出	年增长率(%)	国家财政性教育经费支出	年增长率(%)	财政预算内教育拨款	年增长率(%)
“七五”期间						
1986	363.43	18.50	324.45	23.41	262.00	16.50
1987	385.11	6.97	346.70	6.386	271.56	3.65
1988	443.53	15.17	414.49	19.63	323.22	19.02
1989	594.67	34.08	518.14	25.01	397.72	23.05
1990	659.36	10.88	563.98	8.84	426.14	7.15
五年累计	2446.10		2167.76		1680.64	
平均	489.22	16.08	433.55	16.49	336.13	13.64
“八五”期间						
1991	731.50	10.94	617.83	9.55	459.73	7.88
1992	867.05	18.53	728.75	17.95	537.73	16.97
1993	1059.94	22.25	867.76	19.08	644.39	19.84
1994	1488.78	40.46	1174.74	35.38	883.98	37.18
1995	1877.95	26.14	1411.52	20.16	1028.39	16.34
五年累计	6025.22		4800.60		3554.22	
平均	1205.04	23.29	960.12	20.14	710.84	19.27

资料来源：(1) 1986-1988 年数据引自财政部综合计划司编《中国财政统计(1950-1998)》

(2) 1988 年以后数据引自国家教委财务司中国教育经费年度统计

注：教育支出中校办产业用于教育支出部分，原统计仅包括改善办学条件部分支出，现统计口径扩大，还包括教职工奖金福利以及其它用于教育支出。根据现统计口径，对 1988—1992 年数据作了相应调整，相应地教育经费总支出和国家财政性教育经费支出也作了调整。

“八五”期间教育经费投入增长的一个显著特点是由随经济增长剧烈波动转向持续、快速、稳定增长。长期以来，我国教育经费投入的增长随经济增长波动而剧烈波动，严重制约了教育的持续发展。“七五”期间，国家财政性教育经费支出年增长率在短短的五年中出现了两次波动，高峰年份与谷底年份年增长率的波动振幅高达 18.11 个百分点，甚至高于国民生产总值按现值计算年增长率波动 15.11 个百分点的振幅。“八五”期间，尤其是 1992 年邓小平同志视察南方讲话以来，教育经费支出保持了逐年高速增长势头。1994 年，由于工资较大幅度增长，财政性教育经费支出年增长率达 35.38%，1995 年在上年高速增长基础上仍保持 20.16% 的增长率，并首次实现了预算内公用经费大幅度增长，增长率高达 28.53%，

为“九五”期间教育发展奠定了较好的基础。教育经费持续、快速、稳定增长，与我国国民经济运行质量提高，经济增长波动明显减弱有关，也反映了全社会、尤其是各级政府对发展经济必须依靠科技和教育认识的深化。

2. 以财政为主、多渠道筹措教育经费的格局已经形成，打破了国家包办教育、筹资渠道单一的格局

八十年代后期，中央提出以财政拨款为主，财、税、费、产、社、基多渠道筹措教育经费体制。经过“七五”和“八五”近十年的努力，这一格局已经形成。1995年与1990年比较，国家财政性教育经费支出占教育经费总支出的比例由85.53%下降至75.16%，其中财政预算内教育拨款占教育经费总支出的比例由64.62%下降至54.76%。同期，非财政性教育经费支出（包括捐（集）资办学、学杂费、社会团体及公民个人办学待社会及个人投入）占教育经费总支出比例有了明显提高，已接近四分之一，形成了教育经费由政府、社会、个人共同投入的新格局。

表 1-2 1990—1995 年中国教育经费支出的来源构成

单位：百分比

	构成	1. 国家财政性教育经费	其中：财政预算内教育拨款	征收用于教育税费	企业办学支出	校办产业用于教育支出	其它
1990年	100	85.53	64.62	9.63	5.83	4.70	0.75
“八五”期间							
1991年	100	84.46	62.85	10.27	5.83	5.09	0.42
1992年	100	84.05	62.02	10.24	5.59	5.39	0.81
1993年	100	81.87	60.79	9.49	6.14	4.68	0.77
1994年	100	78.91	59.38	8.92	5.99	4.08	0.54
1995年	100	75.16	54.76	10.07	5.59	4.09	0.65

表 1-2 (续) 1990—1995 年中国教育经费总支出来源构成

单位：百分比

	2. 非国家财政性教育经费	其中：捐(集)资办学	学杂费支出	社会团体与公民个人办学	其它
1990 年	14.47	7.98	4.21	…	2.28
“八五”期间					
1991 年	15.54	8.59	4.42	…	2.53
1992 年	15.95	8.03	5.07	…	2.85
1993 年	18.13	6.62	8.22	0.31	2.98
1994 年	21.09	6.55	9.87	0.72	3.95
1995 年	24.84	8.67	10.72	1.08	4.37

资料来源：同表 1-1

“八五”期间教育经费来源构成的一个最为显著的变化特点是学生家庭对教育成本补偿的份额明显加大，非义务教育上学缴费的观念已被大部分居民家庭所接受。1995 年与 1990 年比较，教育经费总支出来源构成中，学杂费占份额已由 4.21% 提高至 10.72%，已成为仅次于财政预算内教育拨款的最大的教育经费来源渠道。

“八五”期间实施的非义务教育“上学缴费、自主择业”改革，其主要目的还是在于打破国家包办教育格局，重塑高等教育发展的运行机制。1995 年，我国普通高等学校按学生平均学杂费缴纳金额为 1124.2 元，约占生均经常性成本的 17.2%，扣除生均奖、助、贷学金后，按学生平均学杂费支出占城镇居民家庭户均生活费收入的 5.08%，占农村农民家庭户均纯收入的 9.04%，从总体来讲，还是注意了居民的承受能力。当然，鉴于我国城乡各阶层居民收入水平差距近几年有所扩大，当前学生资助力度还不足以保证少数贫困学生的正常学习开支，这是“九五”期间迫切需要解决的问题。

表 1-3 1990—1995 年我国普通高校学生生均缴纳学杂费及其占家庭收入比例的变化

	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995
1. 按学生平均学杂费缴纳金额(元)	87.8	89.4	208.2	610.2	888.8	1124.2
2. 生均经常性成本(元)	3314	4012	4790	5029	6022	6541
其中:生均预算内事业费支出	3107	3462	4092	4102	5048	5442
3. 生均奖、贷、助学金支出(元)	206.7	234.8	281.6	325.0	349.6	485.4
4. 城镇居民家庭户均生活费收入(元)	4855	5296	6154	7336	10427	12574
其中:按人平均	1387	1544	1826	2337	3179	3893
5. 农村居民家庭户均纯收入(元)	3294	3338	3661	4230	5543	7068
其中:按人平均	686.3	708.6	784.0	921.6	1221.0	1577.7
6. 学生生均缴纳学杂费占生均经常性成本比例(%)	2.65	2.22	4.35	12.13	14.76	17.19
7. 学生实际负担学杂费占城镇家庭收入比例(%)	...	...	...	3.69	5.07	5.08
8. 学生实际负担学杂费占农村家庭收入比例(%)	...	...	...	6.74	9.73	9.04

资料来源: 同表 1-2

注: 学生实际负担学杂费金额为生均缴纳了杂费支出扣除生均奖、贷、助学金支出后的金额。

3. 财政教育拨款分配进一步向基础教育倾斜, 学校办学效益有所提高[HTSS] “八五”期间, 为了保证本世纪末基本实现普及九年义务教育这一“重中之重”, 财政教育拨款分配进一步向基础教育倾斜。1995 年与 1990 年比较, 高等教育(含成人高等教育)拨款份额由 24.03%下降至 20.76%, 而中等教育(含职业教育)拨款份额由 36.22%提高至 39.56%。自 1993 年起, 我国对义务教育经费(含小学、初中及特殊教育)进行单独统计。1993—1995 年期间, 义务教育拨款由 333.56 亿元增加至 546.77 亿元, 年均增长率为 28.03%, 高于同期财政教育拨款 26.33% 的年均增长率, 相应义务教育拨款占财政拨款份额也由 51.39%提高至 53.24%。

表 1-4 财政预算内教育拨款的三级教育分配构成

单位: 百分比

年份	合计	高等教育	中等教育	初等及学前教育	其它	附: 义务教育
1990 年	100	24.03	36.22	34.00	5.81	
“八五”期间						
1991 年	100	24.21	35.86	33.73	6.20	
1992 年	100	23.41	36.12	33.47	6.00	
1993 年	100	21.28	39.22	33.61	5.88	51.39
1994 年	100	21.05	39.16	34.58	5.21	53.41
1995 年	100	20.76	39.56	34.35	5.32	53.24

资料来源: 同表 1-1

“八五”期间，通过设点布局调整和教育资源优化配置，各级学校的学校数有所减少，学校学生平均规模有较大幅度扩大，生师比也有所回升，办学效益有了较大提高。

表 1-5 1990—1995 年中国普通学校学生增均规模与生师比统计

	1990 年	1994 年	1995 年
1. 学校数(所)			
普通高校	1075	1080	1054
普通中学	87631	82358	81020
普通小学	766072	682588	668685
2. 学生平均规模(人)			
普通高校本专科学生	1919	2592	2757
普通中学	523	605	663
普通小学	160	188	197
3. 生师比			
普通高校(本专科学生)	5.2	7.1	7.3
普通中学	14.6	15.2	15.9
普通小学	21.9	22.9	23.3

资料来源：《中国统计摘要——1996》，国家统计局编，中国统计出版社，1996

## 二、“八五”期间中国教育经费投入的问题

“八五”期间，中国教育经费投入虽然有了持续、快速、稳定增长，但从实现保障教育经费足额供给目标看，还存在一些值得注意和深思的问题：

1. 政府的教育投入与《中国教育改革与发展纲要》提出的目标相比尚有相当差距。

为了切实保障政府教育经费的足额供给，1993 年颁布的《中国教育改革与发展纲要》及其 1994 年颁布的实施意见(下简称《纲要》和《实施意见》)提出了下列主要措施：

——逐步提高国家财政性教育经费占国民生产总值比例，本世纪末要达到 4%。

——中央和地方政府教育拨款要做到“三个增长”，即财政教育拨款增长高于财政经常性收入增长、生均教育拨款逐年增长、教师工资与生均公用经费逐年增

长。

——提高各级财政支出中教育经费所占比例，“八五”期间逐步提高到全国平均不低于 15%。

——城乡教育费附加按增值税、营业税、消费税的 3%征收。农民按人均纯收入的 1.5%—2%征收教育费附加。

从“八五”期间中国教育经费投入的执行情况看，没有完全实现中央提出的上述措施：

——国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例逐年下降，由 1990 年的 3.04%降至 1995 的 2.45%。

——没有做到逐年财政教育拨款增长高于财政经常性收入增长。1995 年财政教育拨款增长率为 16.34%，比财政收入增长率 18.58%低 2.14 个百分点。

——按《纲要》颁布时的统计口径计算，1995 年全国财政教育拨款(不含城市教育附加)占财政支出(包括债务支出)比例为 13.39%，没有达到全国平均不低于 15%的目标。

——教育费附加尚未做到足额征收。1995 年城市教育费附加征收了 80%左右，农村教育经费附加征收了 70%左右。

表 1-6 “八五”期间教育经费投入与经济发展比例关系

年份	国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例 %	财政收入年增长速度 (%) (扣除债务收入)	预算内教育经费拨款年增长速度 (%)	预算内教育经费支出占财政支出比例 (%) (新统计口径)	预算内教育经费支出占财政支出比例 (旧统计口径)
1990 年	3.04	10.21	7.15	13.30	12.34
“八五”期间					
1991 年	2.85	7.18	7.88	13.52	12.06
1992 年	2.73	10.60	16.97	14.30	12.25
1993 年	2.52	24.84	19.84	13.67	12.19
1994 年	2.62	19.98	37.18	16.07	14.04
1995 年	2.45	18.58	16.34	16.05	13.39

资料来源：同表 1-2

2. 教育经费短缺状况没有缓解，部分地区财政拨款及城乡教育费附加的欠拨和挪用，更加剧了经费短缺的矛盾。

“八五”期间，教育经费投入虽然有较大幅度增加，但教育经费短缺状况并没有得到缓解，其中生均公用经费短缺状况尤为突出。1991 年至 1995 年期间，

各级普通学校生均公用经费支出年增长率均不超过 10%。其中中等师范学校仅 3.3%，而同期零售商品物价年均上涨率为 13.9%，与学校有关商品物价上涨增度则更高，这就造成公用经费实际购买力的下降。值得注意的是少数地区由于财政教育拨款的欠拨和挪用，造成大面积地拖欠教师工资，据 1995 年第二季度统计，仅上报情况的 16 个省、市、自治区就拖欠教师工资 13.3 亿，至于公用经费的拖欠则更为普遍，这就加剧了教育经费短缺的状况。

表 1-7 1990—1995 年各级普通学校生均事业费支出统计

单位：元

	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1990-1995 年年 平均增长率 (%)
生均事业费支出							
普通高等学校	3107	3460	4092	4102	5048	5442	11.9
中等师范学校	1347	1413	1586	1723	2047	2130	9.6
普通中学	240	255	301	364	514	562	18.6
职业中学	444	465	526	609	842	897	15.1
普通小学	105	115	139	163	236	266	20.4
生均公用经费支出							
普通高等学校	1652	1866	2086	2041	2063	2340	7.2
中等师范学校	581.2	571.6	594.6	627.3	589.5	683.6	3.3
普通中学	53.1	54.1	55.0	62.7	63.9	82.3	9.1
职业中学	159.1	165.5	162.9	158.3	162.7	208.4	5.5
普通小学	14.9	15.8	15.6	17.1	17.7	22.8	8.8
附：商品零售物 价 上涨率 (%)	2.1	2.9	5.4	13.2	21.7	14.8	13.9

资料来源：同表 1-1

### 3. 政府宏观调控能力减弱，地区间教育投入差距拉大

通过政府财政的调控，避免地区间教育投入水平差距过分悬殊，是财政的基本职能之一，1978—1990 年期间，由于政府调控的作用，地区间教育投入差距要小于经济发展水平的差距。在“八五”期间，由于财政进一步逐级包干，各级财政、特别是中央财政宏观调控能力减弱，致使地区间教育投入增长差距大于经济增长差距，打破了原来地区间教育投入差距小于经济发展水平差距的格局。1990 年，我国东、中、西部地区人均教育经费支出差距为 1 比 0.80 比 0.71，小于农村人均纯收入 1 比 0.67 比 0.57 的地区差距，至 1995 年，东、中、西部地区人均教育经费支出差距扩大为 1 比 0.62 比 0.54，基本上已与农村人均纯收入地区差距 1 比 0.61 比 0.47 接近。这种地区间教育投入水平差距的扩大，给中西部地区实现基本普及九年义务教育目标带来了新的难度。



表 1-8 1990—1995 年期间我国地区间人均教育经费支出差距统计

	人均教育经费总支出(元)			人均教育支出地区 间差距(以东部地 区为 100)		附:农村人均纯收入 地区间差距(以东部 地区为 100)	
	1990	1995	年均增长率 (%)	1990	1995	1990	1994
全国各地区 平均	50.84	139.96	22.45	85.95	75.9 4	70.80	
东部地区	59.15	184.30	25.52	100	100	100	100
中部地区	47.44	114.44	19.26	80.20	62.0 9	67.00	60.9 8
西部地区	41.79	99.98	19.06	70.65	54.2 5	56.92	47.3 5

资料来源: 同表 1-2

“八五”期间在实现保障教育经费投入足额供给目标存在的问题, 原因比较复杂。从长远看, 要从根本上解决教育经费投入不足的矛盾, 有赖于国家经济的发展和确立以分税制为基础的国民收入再分配体制。但是, 现有的问题在于教育事业发展的基本的投入需求得不到保障, 除认识原因外, 深层次的原因还在于迄今为止尚未形成事权和财权相统一的教育预算管理体制及健全的保障监督机制。

长期以来, 我国教育预算管理体制存在两个弊端, 一是由于教育管理体制的条块分割, 教育预算是割裂的, 不能反映教育投入的整体全貌, 也很难在教育预算审议中检查政府教育投入是否做到“三个增长”和“两个比例”的逐步提高。二是事权与财权的分离, 教育行政部门根据教育事业需求提出的预算建议很少在预算编制中得到反映, 也无权分配和管理被批准的预算内教育经费, 这就造成需求与供给的脱节, 拨款与管理的脱节。

针对上述弊端, 《教育法》明确规定“各级人民政府的教育经费支出, 按照事权与财权相统一的原则, 在财政预算中单独列项”。《纲要实施意见》提出“为实现事权与财政统一, 要进一步改革教育经费管理体制, 教育经费实行预算单列并由各级教育行政部门提出年度计划的建议, 报同级财政部门, 由同级人民政府列入预算, 批准后认真实施”。近几年来, 不少地方政府在贯彻教育预算单列方面作了有益的尝试, 但从总体来看, 迄今尚未建立事权与财政相统一的教育预算管理体制, 这是造成不能全面做到教育经费投入“三个增长”及“两个比例”逐步提高, 甚至出现教育经费欠拨、挪用现象的体制原因。

《教育法》对教育预、决算的审议及预算执行的监督作出了一系列明确的规定, 对欠拨教育经费及挪用、克扣教育经费的法律责任也有明确的规定。但由于

教育预算管理体制的不完善，加上缺乏监督的实施细则和程序，有法不依和违法不纠的现象仍然存在，影响了教育的持续发展。

### 三、“九五”时期中国教育经费投入的展望

“九五”时期，我国将实施“科教兴国”和“可持续发展”战略，实现国民经济增长方式的“两个转变”。这一时期教育的发展是承上启下的关键时期，对于实现国民经济和社会发展“九五”计划目标，以及下一世纪初叶我国的进一步发展至关重要，意义深远。

#### 1. “九五”时期教育发展的目标

“九五”期间我国教育发展的目标是：重点普及义务教育，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。这一时期教育事业发展的量化目标是：

——“九五”期间，在占总人口 85% 地区普及九年义务教育，在占总人口 95% 以上的地区普及 5—6 年小学教育，其余地区普及 3—4 年小学教育。至 2000 年，小学在校生 1.35 亿人，学龄儿童入学率达到 99% 以上；初中在校生 5500 万人，初中入学率达到 85% 以上。青壮年文盲率降到 5% 左右。

——2000 年各类中等职业学校招生数和在校生数占高中阶段在校生数比例分别达到 60% 左右。至 2000 年，全国高中阶段在校生达到 2125 万人，其中普通高中在校生 850 万人，高中阶段各类职业学校在校生 1275 万人左右。

——高等教育本专科在校生达到 650 万人左右，其中普通高校本专科在校生达到 350 万人，成人高校本专科在校生达到 280 万人。研究生在校生数达到 17 万人左右。

表 1-9 “九五”时期各级学校在校生增长统计

单位：万人

各级教育	1995 年	2000 年	1996—2000 年年均增长率(%)
1. 高等教育(本专科)	547.7	630	2.84
其中：普通高校	290.6	350	3.79
成人高校	257.1	280	1.72
2. 高中阶段教育	1652.4	2125	5.16
其中：职业学校	939.6	1275	6.30
普通高中	713.8	850	3.55
3. 初中(含职业初中)	4727.5	5500	3.07
4. 小学	13195.2	13500	0.46

资料来源：《1995 年全国教育事业统计公报》，《中国教育报》，1996 年 4 月 19 日；《全国教育事业“九五”计划和 2010 年发展规划》，《中国教育报》1996 年 4 月 22 日。

## 2. “九五”期间教育经费投入的展望

要实现“九五”计划的教育发展目标，保障教育经费的足额供给是关键。展望“九五”教育经费投入，其主要发展趋势是：

——各级政府将大力加大教育经费投入强度，至本世纪末，实现《纲要》提出的国家财政性教育经费支出占国民生产总值4%的目标。

——非义务教育个人及家长对成本补偿的份额将进一步提高，同时将确立维护教育公平的奖、贷学金制度、勤工俭学制度以及对贫困学生资助制度。

——教育拨款体制作进一步改革，成为政府主要宏观调控手段之一，促进教育事业自身发展的“两个转变”，切实提高投资效益。

上述三条中，国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例达到4%是核心，诚如李鹏总理在政协八届四次会议讨论教育发展时所指出的：“各级政府要认真落实《中国教育改革和发展纲要》规定的，逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，本世纪末达到4%，各级财政支出中教育经费所占的比例平均不低于15%，从国务院总理、副总理、国务院有关部门，以及各级政府都要按照‘纲要’的规定，保证对教育的投入”（《中国教育报》1996年3月8日）。

无论从“九五”教育发展对教育投入的基本需求，还是从缩小我国教育投入水平与世界同等收入国家差距、增强我国综合国力分析，国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例达到4%，都是一个比较符合国情国力的适宜指标。

鉴于综合国力的竞争越来越取决于科技和教育，在经历了八十年代前期教育经费投入相对停滞期后，九十年代世界各国公共教育经费增长速度普遍高于国民生产总值增长速度，占国民生产总值比例有了进一步提高。1993年与1990年比较，全球公共教育经费占国民生产总值比例由4.9%提高至5.1%，其中发展中国家比例由4.0%提高至4.1%，发达国家比例由5.1%提高至5.3%。我国“八五”期间国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例由1990年的3.04%下降至1995年的2.45%，与国际同等收入国家的差距进一步扩大。因此，本世纪末这一比例达到4%，缩小与同等收入国家教育投入差距是完全必要的。至本世纪末，即使达到4%，估计国家财政性教育经费支出约3400亿元左右，人均262元，约合31.5美元，还远低于1993年发展中国家人均43美元水平，若考虑到我国国家财政性教育经费统计口径比国际通用公共教育经费口径要宽（国际通用公共教育经费统计仅包括财政拨款与政府征收用于教育税费），实际差距还要更大一些。

表 1-10 1980-1993 年世界公共教育经费支出统计

单位：美元

地区	人均公共教育经费				公共教育经费占 GNP 比例(元)			
	1980	1985	1990	1993	1980	1985	1990	1993
世界合计	129	127	208	229	4.9	4.9	4.9	5.1
其中:非洲	48	40	41	38	5.3	5.7	5.7	6.2
美洲	310	378	526	597	4.9	4.9	5.2	5.4
亚洲	41	43	75	92	4.4	4.3	4.2	4.3
欧洲	417	340	742	782	5.1	5.1	5.0	5.2
大洋洲	467	439	715	743	5.6	5.6	5.6	6.0
其中:发展中国家	32	28	41	43	3.8	4.0	4.0	4.1
发达国家	500	533	950	1089	5.2	5.1	5.1	5.3

资料来源：《联合国教科文组织统计年鉴—1995》，联合国教科文组织，1995。

国际间教育经费投入需求研究结果表明，教育经费投入需求主要取决于两个因素，一是入学率的提高幅度，二是各级教育生均经费支出占人均国民生产总值的比例，前者体现了教育发展量的投入需求，后者则是教育发展质的投入需求。

“九五”期间，我国教育发展是量和质并重，对教育经费投入的基本需求明显增大。

从各级教育生均经费支出占人均国民生产总值比例看，国际间普遍规律是：小学生均预算内教育经常性支出是 0.10 至 0.15 个人均国民生产总值单位，中学是 0.20—0.25 个人均国民生产总值单位，高等教育由于办学体制差异，在 0.5 至 2 个人均国民生产总值单位之间。“八五”期间，由于国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例下降，各级教育生均预算内事业费支出也出现逐年下降的状况，与国际平均水平差距进一步拉大。

表 1-11 我国各级教育生均预算内事业费相当于人均国民生产总值比例

单位：百分比

年份	普通高等教育	普通中学	普通小学
1990	1.90	0.15	0.066
1991	1.84	0.14	0.061
1992	1.78	0.13	0.061
1993	1.40	0.12	0.056
1994	1.34	0.14	0.063
1995	1.14	0.12	0.56

资料来源：同表 2

表 1-12 1980—1990 年亚洲部分国家三级教育生均

公共教育经费相当于人均国民生产总值比例

单位：百分比

国家	1980 年			1990 年		
	第一级	第二级	第三级	第一级	第二级	第三级
孟加拉	0.05	0.10	0.86	0.06	0.22	0.37
印度	0.09	0.15	0.46	0.11	0.15	0.83
日本*	0.13	0.17	0.21	0.14	0.16	0.49
韩国*	0.06	0.17	0.38	0.12	0.11	0.06
马来西亚	0.11	0.22	1.49	0.15	0.26	1.24
菲律宾*	0.05	0.04	0.13	0.06	0.03	0.11
泰国	0.09	0.10	0.36	0.13	0.16	0.26

资料来源：世界教育报告—1992》，《世界教育报告—1993》，联合国教科文组织，人民教育出版社，1992，1994 年。

注：[ZK()]韩国私立中学在校生占 41%，日本私立中学在校生占 15%，菲律宾私立中学比例占 36%，这些国家中学生均公共经费支出相对于人均国民生产总值比例没有可比性。

鉴于当前各级教育生均经费支出水平过低，甚至不能维持教育最基本需求，“九五”期间较大幅度增加生均经费标准势在必行。据我们测算，若达到生均经费国际平均标准低限水平，国家财政性教育经费需求占国民生产总值比例需达到 4.58%，因此，即使比例达到 4%，仍未能使生均经费支出达到国际上生均教育投入的低限水平。（测算方案见附录）。

### 3. 提高国家财政性教育经费占国民生产总值比例的政策建议

逐步提高国家财政性教育经费占国民生产总值比例，使之达到 4%，是中央实施“科教兴国”战略的重大决策。由于提高这一比例涉及国民收入分配格局调整，难度较大，需要从国家经济社会长远发展大局出发，对财政政策作出重要调整。

实现国家财政性教育经费占国民生产总值比例达到 4%的基本思路是：通过国民收入初次分配和再分配格局的调整，在努力提高财政收入占国民生产总值比例和财政预算内教育拨款占财政支出比例基础上，增加教育税费征收额度，附之以稳定提高企业办学投入的校办产业发展，多渠道增加国家财政性教育经费投入，使之满足教育发展的基本需求。

从上述基本思路出发，提出的相应政策建议是：

(1) 从认真实施“九五”计划，做到财政收入增长率超过国民生产总值增长 2 个百分点，财政预算内教育拨款超过财政收入 4 个百分点。

“九五”计划提出按国民生产总值年均增长8%左右把握宏观调控力度，明显降低价格上涨增度，首先要努力使之低于经济增长率。只要认真实施“九五”计划，使财政收入年增长率超过国民生产总值2个百分点，即按现值计算达到17%至18%(物价上涨年为5%至7%)是有可能的，事实上1992…1995年我国扣除债务收入后财政收入年增长率为21.11%，除1993年情况特别，年增长率高达25.31%外，1994年和1995年年均增长率均超过18%。“八五”期间财政预算内拨款年均增长率为19.27%，“九五”期间略为提高增长速度，年均增长率保持在20%至21%还是有可能的。若能实现上述两个增长速度，经测算，财政预算内拨款占国民生产总值比例可以从1995年的1.78%提高至2.3%左右。

## (2) 调整税收政策，增加教育税费的增收额度

——通过改进城市教育费附加的征管办法，把农村教育费附加交由税务部门(无税务部门的乡可由乡财政部门)征收并实行计划管理，确可城乡教育费附加的足额征收。

——开征“固定资产投资教育附加费”，按1%费率计征。根据“九五”计划，考虑价格因素，五年全社会固定资产投资总规模为13万亿元，年均增长10%左右，到2000年可达3.11万亿左右，计征“固定资产附加费311亿元，相当于提高国家财政性教育经费占国民生产总值比例0.365个百分点。

——地方可根据国家财政性教育经费支出占国民生产总值达到4%的地区分解目标，根据《教育法》，提高地方教育附加费的费率，或开征新的地方教育附加费，以弥补收入不足。通过上述措施，努力做到教育税费占国民生产总值比例由0.34%提高到1.2%左右。

(3) 实行上述政策调整后，2000年国家财政性教育经费(包括财政预算内教育拨款、教育税费、企业办学经费、校办产业收入退税部分以及其它属国家财政性教育经费)占国民生产总值比例可达3.9%左右，其不足部分建议向1998年起为期五年通过发行“普及九年义务教育”特别债务予以弥补。

附录：关于 2000 年国家财政性教育经费需求的测算

1. 生均预算内经费支出标准的假设

(1) 生均预算内教育事业费达到国际水平的低限,即小学占 0.08 个人均国民生产总值单位,初中占 0.16 个单位,普通高中占 0.25 个单位,中等职业教育平均占 0.45 个单位,普通高等学校占 1.6 个单位。

(2) 预算内基建及专项投资比例逐步提高,普通高小学相当事业费支出的 10%,中等职业相当事业费支出的 15%,普通高教相当于事业费支出的 20%。

2. 国家财政性教育经费的分解

(1) 财政预算内教育经费支出(含财政拨款外其它渠道教育经费抵预算支出部分)占国家财政性教育支出的 70%。(1995 年为 72.4%)

(2) 职前学历教育(小学、中学、中等职业学校、普通高等学校)预算内教育经费支出占预算内教育经费总支出的 90%。(1995 年为 87%)

3. 国家财政性教育经费需求的测算

附表 1 预算内教育经费需求测算

单位：人均国民生产总值

教育类别	1995 年生均经费实际	2000 年低限标准小计	事业费支出	基建支出	小计	事业费支出	基建支出	2000 年学生数(万人)	2000 年经费需求(万人均单位)
I. 职前学历教育								3787	
1. 普通高等教育	1.276	1.114	0.262	1.920	1.600	0.320	384	737	
2. 中等职业学校平均	0.573	0.324	0.0249	0.518	0.450	0.068	1275	660	
3. 普通高中	0.192	0.180	0.0121	0.275	0.25	0.025	850	234	
4. 普通初中	0.106	0.103	0.003	0.176	0.160	0.016	5500	968	
5. 小学	0.057	0.056	0.001	0.088	0.08	0.008	13500	1188	
II. 其他教育								387	
合计								4174	

注：2000 年研究生在校生 17 万人，折合全时制本专科生 34 万人

附录 2 2000 年生均事业费支出测算

单位：人民币元

	1995 年	2000 年	1996-2000 年平均增长率(%) (不变价计算)
1. 普通高等教育	5442	10461	14.0
2. 中等职业学校平均	1548	2942	13.7
3. 普通高中	883	1635	13.1
4. 普通初中	451	1046	18.3
5. 小学	236	523	17.3

注：1995 年全国人均国民生产总值 4757 元，2000 年为 6538 元(1995 年不变价格)

按预算内教育经费支出占国家财政性教育经费支出比例为 70%测算，国家财政性教育经费总需求为 5963 万个人均国民生产总值年值(4170/0.7)。2000 年我国人口约 13 亿，即国民生产总值为 13 亿人均国民生产总值单位，因此国家财政性教育经费总需求占国民生产总值比例为 4.58%(5963/13000)。

这一结果表明，即使 2000 年国家财政性教育经费支出占国民生产总值达到 4%，生均教育经费支出水平仍达不到国际低限水平标准。