

中国教育经费投入 20 年：1978-1998*

1978 年以来的 20 年间，中国全社会的教育经费投资累计达 14659 亿元，其中财政教育预算拨款 8906 亿元，分别为建国前期 1952-1977 年教育投资的 14.7 倍和 10 倍。年增长率分别为 19.1% 和 17.3%，远超过同期世界公共教育投资平均 7% 的年增长速度。这一时期中国教育投资的显著特点：一是投资持续、快速增长，超过了同期财政收入增长速度；二是投资主体由一元转变为多元，以财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的格局已经形成；三是教育投资重点开始转向基础教育，尤其是九年义务教育，中央和县以上各级政府对贫困、边远及少数民族地区的扶持力度明显增强。

一、1978-1985 年期间教育经费投入增长情况

建国前期 1949 年至 1977 年的 28 年间，中国教育发展与解放前相比取得了显著的成绩，但教育事业在整个社会主义建设中没有提到应有的地位，教育投资与整个国民经济比例失调，尤其是“文化革命”十年浩劫，教育受到严重破坏，至党的十一届三中全会召开前，教育经费严重短缺，办学条件简陋，与发达国家差距明显拉大。

1978 年至 1985 年期间，党中央和国务院作出把教育列为国家发展战略重点的重大决策，国民经济投资比例开始调整，优先投资于教育，基础教育投资有了明显的加强。据统计，1978-1980 年期间，各级财政教育拨款 282.6 亿元，平均年增长率为 23.6%，小学生均事业费支出由 16.50 元增至 23.19 元，中学生均事业费支出由 39.88 元增至 60.13 元。1981-1985 年的第六个五年计划期间，全社会教育投资累计达 1081.3 亿元，其中各级财政教育拨款 819.2 亿元，相当于建国前期 1952-1977 年的 26 年财政教育拨款的总和，年均增长率分别为 16.1% 和 14.7%。1985

* 本文是《教育研究信息》（内刊）1998 年第 12 期刊登的中国教育经费投入情况分析。

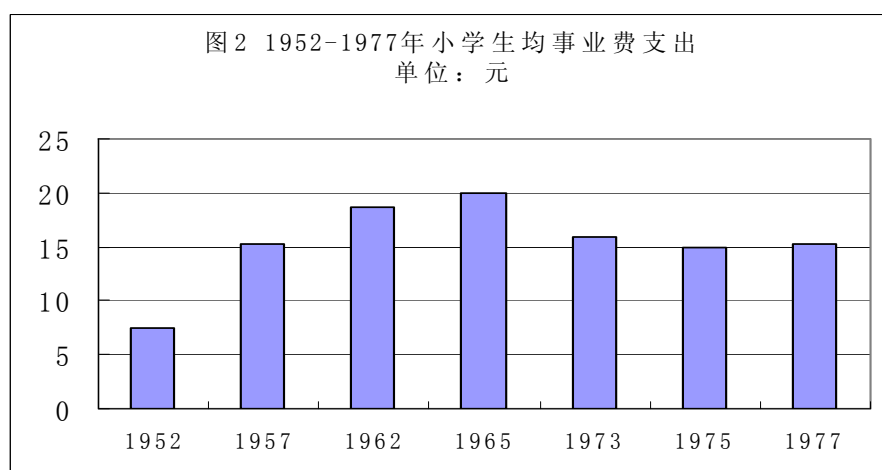
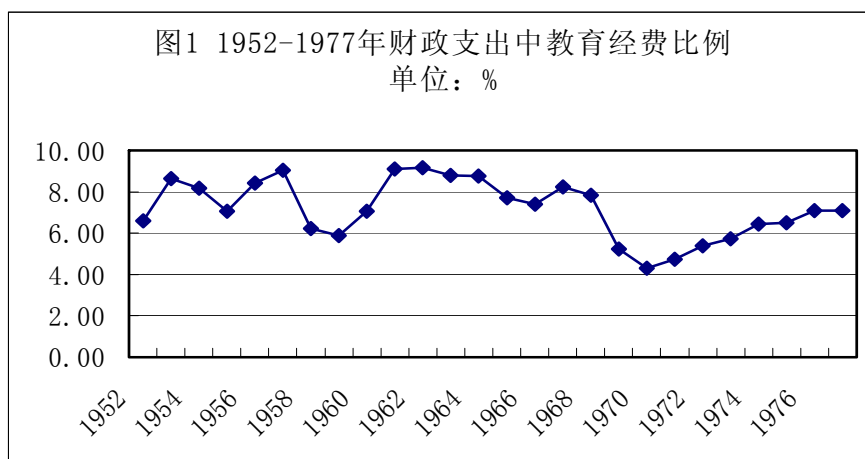
年与 1977 年相比，小学生均事业费支出为 1977 年的 3.1 倍，中学生均事业费支出为 1977 年的 3.9 倍。

表 1 1978-1985 年期间中国教育经费投入的增长

年份	全社会教育支出 (亿元)	国家财政性教育经费支出 (亿元)	财政教育拨款 (亿元)	小学生均事业费支出 (元)	初中生均事业费支出 (元)
1977 年	76.83	76.83	59.91	15.20	32.92
1978 年	94.23	94.23	76.23	16.53	39.81
1980 年	145.50	134.89	113.19	23.19	60.13
1985 年	306.68	262.90	224.89	47.30	128.54
1978-1980 年	352.76	342.15	282.58		
1981-1985 年	1081.26	955.19	819.17		

专栏 1. 1952-1977 年中国教育经费的投入

1952-1977 年期间，各级财政教育拨款累计 892.8 亿元，平均仅占财政支出的 6.81%，1977 年小学生均事业费支出为 15.20 元，比 1965 年 19.96 元还减少 23.8%。1981 年全国中小学校舍危房比例高达 15.91%，平均每六间教室就有一间危房。



资料来源：《中国教育年鉴 1949-1981》，中国大百科全书出版社，1984

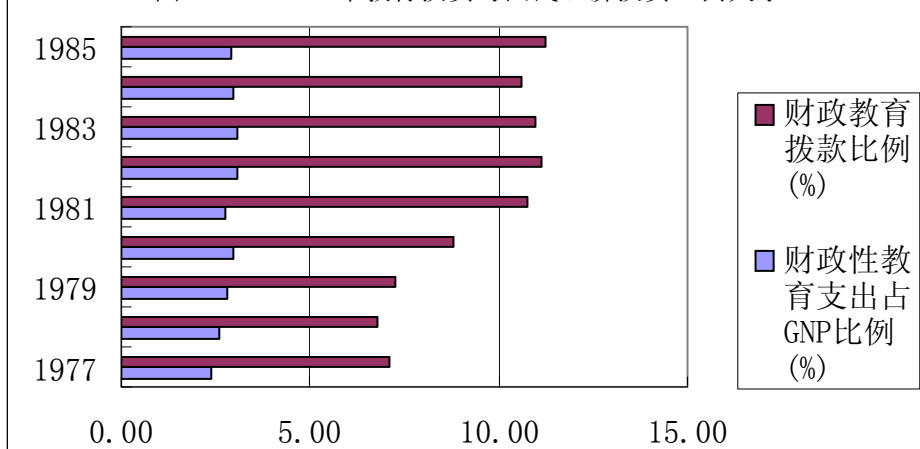
二、1985-1992 年期间教育经费投入增长情况

1985 年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》和 1996 年开始实施的《中华人民共和国义务教育法》，标志着中国教育发展和改革进入了一个新阶段。1985-1992 年期间教育经费投入的一个显著特点是：**基础教育管理体制改革极大地调动了地方积极性，教育经费持续、快速增长，教育投资与国民经济比例关系得到进一步调整，以财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的体制初步形成。**

专栏 2. 第六个五年计划期间教育投资与国民经济投资比例的调整

教育支出占 GNP 比例为 2.96%，比建国前期 1952-1977 年邓小平同志 1980 年曾针对教育投资比例过低的状况尖锐地指出：“经济发展与教育、科学、文化、卫生的发展的比例失调，教科文卫的费用太少，不成比例。……从明年，最迟从后年开始，无论如何要逐步加重这方面，否则现代化就化不了。”（“目前的形势与任务”，《邓小平文选》第二卷，第 250 页）根据邓小平同志的意见，“六五”期间教育投资与国民经济投资比例作了重大调整。1985 年与 1980 年比较，财政支出中教育拨款比例由 8.78% 提高至 11.22%。整个“六五”期间财政支出中教育投资比例为 10.95%，国家财政性期间的 6.81% 和 2.18% 的平均水平有了明显的提高。

图3 1978-1985年教育投资与国民经济投资比例关系



1986-1990 年的第七个五年计划期间，中国教育经费投入的基本格局是：

——全社会教育投资 2446.1 亿元，其中各级财政教育拨款 1680.6 亿元，均比“六五”期间翻了一番以上。“七五”计划确定的国家财政用于教育事业费 1166 亿元的目标全面超额完成，实际执行数为 1390.1 亿元，完成计划的 119.2%。

——1990 年与 1985 年比较，中学生均事业费由 128 元增至 248 元，小学生均事业费由 47 元增至 108 元，分别增加 93.8% 和 129.8%。

——多渠道筹集教育经费发展迅速，财政教育拨款占全社会教育经费总支出的比例由“六五”期间的 75.8% 下降至“七五”期间的 68.7%。

——教育投资与国民经济比例进一步得到调整，财政支出中教育拨款比例由“六五”期间的 10.95% 提高至“七五”期间的 13.06%，国家财政性教育经费占 GNP 比例由“六五”期间的 2.96% 提高至 2.99%，接近 3%。

——教育内部投资结构得到调整，1990 年与 1985 年比较，高等教育财政拨款占教育拨款总额的比例由 27.73% 下降至 24.03%，中等与以下教育拨款的比例则由 58.19% 上升至 70.22%。

表 2 1986-1990 年期间中国教育经费投入的增长

	全社会教育支出(亿元)		国家财政性教育支出(亿元)		财政教育拨款(亿元)	
	金额	年增长(%)	金额	年增长(%)	金额	年增长(%)
1981-1985 年	1081.26	16.08	955.19	14.28	819.17	14.72
1986-1990 年	2446.10	16.54	2167.76	16.49	1680.64	13.64
1985 年	306.68	26.35	262.90	22.22	224.89	24.84
1986 年	363.43	18.50	324.45	23.41	262.00	16.50
1987 年	385.11	5.97	346.70	6.86	271.56	3.65
1988 年	443.53	15.17	414.49	19.55	323.22	19.02
1989 年	594.67	34.08	518.14	25.01	397.72	23.06
1990 年	659.36	10.88	563.98	8.85	426.14	7.15

表 3 1986-1990 年教育投资与国民经济的比例关系

单位：%

年份	国家财政性教育经费占 GNP 比例	财政支出中教育拨款比例
1981-1985 年	2.96	10.95
1986-1990 年	2.99	13.06
1985 年	2.92	11.22
1986 年	3.18	11.88
1987 年	2.90	12.00
1988 年	2.78	12.97
1989 年	3.06	14.08
1990 年	3.03	13.82

资料来源：[1]财政部综合计划司《中国财政统计（1950-1988）》

[2]原国家教委财务司《中国教育经费统计资料》，1989-1997

表 4 1980-1990 年期间教育内部投资结构

单位：%

年份	合计	其中：高等教育	其中：中等教育	其中：初等及学前教育	其中：其它
1980	100	23.77	37.54	22.92	15.78
1985	100	27.73	34.32	23.87	14.08
1990	100	24.03	36.22	34.00	5.81

资料来源：同表 3

注：1990 年前其它教育含学前教育、成人中等教育，口径略有差异。

表 5 1986-1990 年中小学生均事业费支出的增长

单位：元

年份	中学生均支出	小学生均支出
1985 年	129	47
1986 年	135	48
1987 年	141	60
1988 年	178	77
1989 年	210	91
1990 年	248	108

资料来源：同表 3

1985-1992 年期间教育经费投入存在的问题是

——由于经济波动,教育经费投入按当年价格的名义增长率与扣除物价因素实际增长率差异较大,在物价上涨较快的年份(例如 1988 年)尤其如此,教育经费投入名义增长率很高,但教育经费短缺仍然突出。

——八十年代中期实施的“分灶吃饭”财政体制,尽管调动了地方的积极性,但中央财政调控能力削弱的弊端也逐渐凸现,尤其是 1991 年以后,“分灶吃饭”一直延伸至乡镇一级,一些地方把管理基础教育责任也层层下放,甚至下放到村一级,这是地区间造成教育经费投入差距拉大、拖欠教师工资的主要原因。

三、1993-1997 年期间教育经费投入增长情况

“八五”以来,尤其是邓小平同志视察南方讲话以来,教育经费投入持续、快速、稳定增长,是我国教育经费投入增长最快的时期之一,国家教育经费总支出、

国家财政性教育经费支出以及各级财政教育拨款均比“七五”期间翻了一番以上。

——“八五”期间教育经费总支出 5985 亿元，国家财政性教育经费支出 4800 亿元，各级财政教育拨款 3554 亿元，分别为“七五”期间的 2.46 倍、2.46 倍和 2.11 倍。

——1997 年和 1990 年比较，小学生均事业费支出增长了 2 倍，中学生均事业

专栏 3 教育经费投入名义增长与实际增长比较

1977 年以前，中国物价几十年不变，教育经费投入名义增长与实际增长差异不大。1978 年以后，随着中国经济向社会主义市场经济过渡，物价成为一个可变因素，教育经费名义增长与实际增长产生很大差异。1978 年至 1997 年期间，各级财政教育拨款名义增长 16.89%，但扣除物价因素（以社会零售物价指数为基准，实际增长率为 9.07%，在物价上涨幅度较快的 1988 年和 1995 年，财政教育拨款名义增长分别为 19.6% 和 16.3%，实际增长分别为 1.1% 和 1.5%，中小生均事业费支出也有类似的情况。

图4 1978-1997年教育拨款实际增长与名义增长比较
(与上年比较)

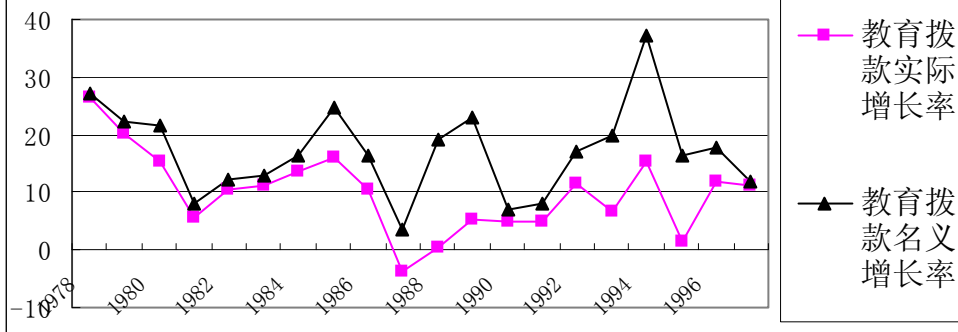


图5 1978-1997年小学生均支出实际增长与名义增长比较 (与上年比较)

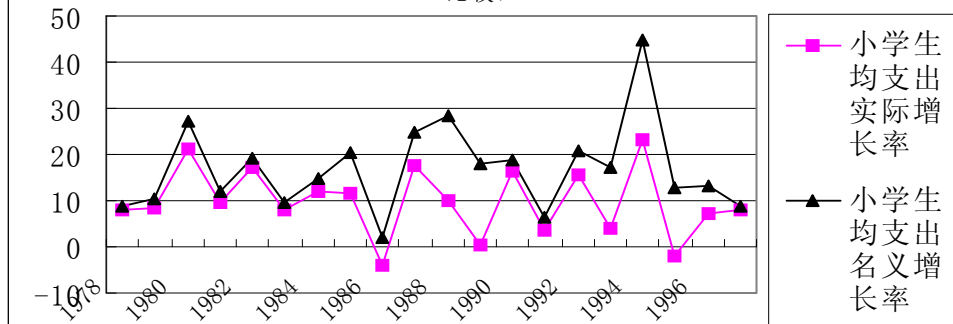
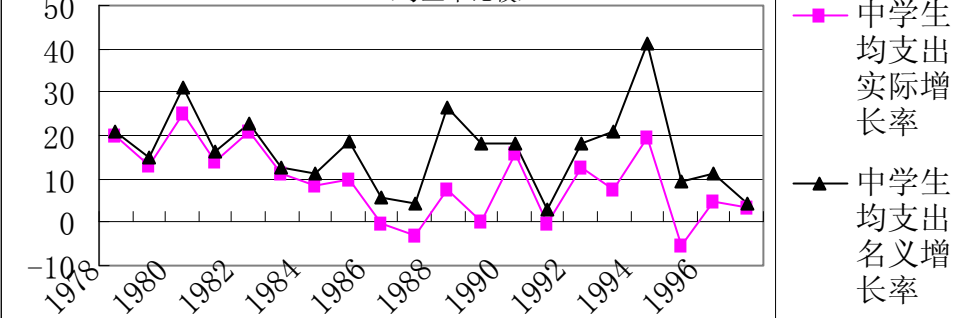


图6 1978-1997年中学生均支出实际增长与名义增长比较
(与上年比较)



费支出增长了 1.6 倍。

——1997 年中等及以下教育拨款占教育总拨款的比例为 74.13%，比 1990 年的 70.22% 提高了 3.91 个百分点，其中义务教育拨款占教育总拨款的 54.03%。

表 6 1991-1997 年中国教育经费投入增长

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 (%)
1986-1990 年	2446.10	16.54	2167.76	16.49	1680.64	13.64
1991-1995 年	5985.22	23.29	4800.60	20.14	3552.22	19.27
1991 年	731.50	10.94	617.83	9.55	459.73	7.88
1992 年	867.05	18.53	728.75	17.95	537.73	16.97
1993 年	1059.94	22.25	867.76	19.08	644.39	19.84
1994 年	1488.78	40.46	1174.74	35.38	883.98	37.18
1995 年	1877.95	26.14	1411.52	20.16	1028.39	16.34
1996 年	2262.34	20.47	1671.70	18.43	1211.91	17.85
1997 年	2531.73	11.91	1862.55	11.42	1357.73	12.03

资料来源：同表 3

表 7 1991-1997 年教育投资与国民经济比例关系

单位：%

年份	国家财政性教育经费占 GNP 比例	财政支出中教育拨款比例
1986-1990 年	2.99	13.06
1991-1995 年	2.57	14.57
1991 年	2.85	13.57
1992 年	2.73	14.37
1993 年	2.51	13.88
1994 年	2.52	15.26
1995 年	2.46	15.07
1996 年	2.50	15.27
1997 年	2.54	14.70

资料来源：同表 3

表 8 1991-1997 年期间教育内部投资结构

单位：百分比

年份	合计	高等教育	中等教育	初等及学前教育	其他	附：义务教育
1990 年	100	24.03	36.22	34.00	5.81	
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

年份	合计	高等教育	中等教育	初等及学前教育	其他	附：义务教育
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
1996年	100	20.46	39.84	34.60	5.10	54.04
1997年	100	20.96	39.40	34.73	4.90	54.03

资料来源：同表 3

表 9 1991-1997 年普通中小學生均事业费支出

单位：元

年份	中学		其中：初中		小学	
	事业费	公用经费	事业费	公用经费	事业费	公用经费
1990年	240	53			105	15
1991年	255	54			115	16
1992年	301	55			139	16
1993年	364	63	316	50	163	17
1994年	514	64	450	51	236	18
1995年	562	82	492	66	266	23
1996年	624	100	549	82	303	28
1997年	672	113	591	93	334	34

资料来源：同表 3

专栏 4 “教育经费拨款高于财政经常性收入”的落实情况

1985 年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“在今后一定时期内，中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长”，即教育经费投入的“两个增长”。1993 年正式印发的《中国教育改革和发展纲要》又进一步在原有“两个增长”基础上增加了“切实保证教师工资和生均公用经费逐年有所增长”，即教育经费投入的“三个增长”。1995 年开始实施的《中华人民共和国教育法》，用法律形式规定了教育经费投入的“三个增长”。

自 1985 年至 1997 年的 13 年间，全国有 8 年做到了“教育拨款增长要高于财政经常性收入的增长”，有 5 年没有做到，这 5 个年份是 1990 年，1993 年，1995 年至 1997 年。

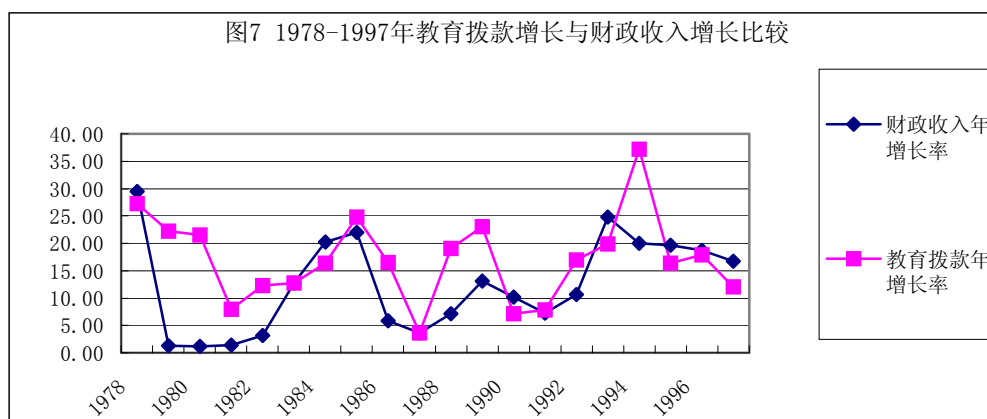
特别值得指出的是，《教育法》实施后的 3 年，教育拨款增长均低于财政收入的增长。

表 10 1990 年以来教育拨款增长与财政收入增长比较 单位：%

	(1) 财政教育拨款年增长率	(2) 财政收入年增长率	(3) 差值 (1) - (2)
1990 年	7.15	10.21	-3.07
1991 年	7.88	7.23	0.65
1992 年	16.97	10.60	6.37
1993 年	19.84	24.85	-5.01
1994 年	37.18	19.99	17.20
1995 年	16.34	19.63	-3.29
1996 年	17.85	18.68	0.83
1997 年	12.03	16.78	-4.75

资料来源：[1] 同表 3

[2] 财政收入数据引自《中国统计年鉴 1998》，中国统计出版社，1998



此外，从各省、市、自治区情况看，1995 年《教育法》颁布以来 3 年中，没有做到教育拨款增长高于财政经常性收入增长的省、市、自治区数 1995 年为 15 个，1996 年为 17 个，1997 年为 14 个，即 1995—1997 年期间，全国约有一半左右的省、市、自治区没有做到《教育法》的这一条款规定（引自原国家教委、国家统计局《全国教育经费执行情况公告》，1995—1997 年。）

“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5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的势头。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。

1991-1997年期间教育经费投入存在的问题是没有严格地按照《教育法》和《中国教育改革和发展纲要》提出的规定和措施落实“三个增长”和“两个比例”（2000年国家财政性教育经费占GNP比例逐年提高，2000年达到4%；财政支出中教育拨款比例全国平均不低于15%）。尤其是财政收入增收幅度较大的形势下，如何依法落实教育拨款增长高于财政经常性收入增长，还存在较大的问题。