

2005-2020 年国家财政性教育投入 占GDP比例的研究*

教育经费投入问题是未来 15 年我国教育事业发展的最基本保障条件之一。从某种意义上说，教育投入的充足与否，将直接制约我国教育事业发展目标实现。为此，本专题报告将从国际视野、从教育事业发展的经费需求、从经济和财政的能力与可行性等方面，对未来 15 年我国财政性教育经费占 GDP 比例进行初步分析和预测。

一、从世界看中国：差距与定位

教育经费是教育发展的基本保证条件之一，公共教育经费占 GDP 比例的大小反映一个国家的政府为教育发展做出的财政贡献。国际上通常用一个国家“公共教育经费占国内生产总值（GDP）的比例”作为衡量一国政府教育的重要指标，该指标与公共教育经费占公共财政支出比例指标一起，成为较为全面反映一国政府教育投入“努力程度”的两个基本指标。

需要说明的是，由于各国经济、财政和统计体系的不同，简单直接比较不同程度上具有局限性。但若将各国公共教育经费占 GDP 的比例和占公共财政支出的比例结合起来考察，更能较为全面地反映各国政府教育投入的状况和水平。

1、近二十年来，多数国家公共教育经费占 GDP 的比例稳定在 5%左右，不少发展中国家该比例也在 4%以上

* 2005 年教育部财务司委托课题。

在联合国教科文组织等国际机构所出版和公布的各国该指标中，各国的公共教育经费均为政府投入或称为公共教育投入，大致相当于我国的财政性教育经费。比较财政性教育经费占 GDP 的比例，可以明确看出我国与国外的差距。

2000 年，OECD 国家和非 OECD 国家公共教育经费占 GDP 的比例平均水平分别为 5.2% 和 4.9%。OECD 29 个成员国除了希腊、日本和土耳其三国外，该比例均在 4% 以上；在 15 个发展中国家的非 OECD 成员国中，也仅有印度尼西亚、俄罗斯、菲律宾和乌拉圭等 4 个国家公共教育经费占 GDP 的比例低于 4%。

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。1985、1990、1995 和 2000 这四个年度 OECD 国家公共教育经费占 GDP 的比例平均水平分别为：5.3%、4.9%、5.4% 和 5.2%。^[1]

发展中国家近些年公共教育经费提高很快。非 OECD 国家从 1990 年到 2000 年的 10 年间，公共教育经费占 GDP 的比例平均水平在 4.4% 到 4.9% 之间波动。其中，智利、牙买加、菲律宾和泰国四国的公共教育经费占 GDP 比例的增幅达到 40% 以上。

2、20 世纪 60 年代以来，各国公共教育经费占 GDP 比例经历了由高到低、趋于平稳的变化过程

总体来看，从 20 世纪 60 年代以来，世界各国公共教育经费占 GDP 的比例大致经过了 60 年代的迅速增长，70、80 年代的缓慢增长中出现一定的波动，以及 90 年代以后逐渐趋于平稳增长的几个阶段。

分析表明，世界各国近二十年来公共教育经费均呈现快速增

[1] 参见 OECD 《教育概览 1997-2003》。

长的共同态势（参见表 1）。然而，必须指出的是，从公共教育支出占 GDP 的比例看，这一时期发达国家和欠发达国家均呈现某种相对稳定的态势，但落后国家却在本来就较低水平基础上出现持续下降的情况，即从 1980 年的 2.8% 下降到 1997 年的 2%。这就客观上拉大了与发达国家和中等发展程度国家的投入差距。

2000 年出版的《世界教育报告》，分别统计了 1980、1985、1990、1995、1997 年世界平均、发达国家、欠发达和落后国家的公共教育经费绝对值和公共教育经费占 GNP 的比重。

表 1 世界不同地区公共教育支出占 GNP 的比例

	年 份	世界平均	发达国家	欠发达国家	落后国家
公共教育支出（10 亿美元）	1980	567.6	407.8	98.5	3.8
	1985	606.7	444.4	99.9	3.5
	1990	1004.6	816.5	138.5	4.6
	1995	1342.6	1101.9	204.3	5.3
	1997	1386.8	1098.4	242.9	6.4
公共教育支出 占 GNP 的比例（%）	1980	4.9	5.1	3.8	2.8
	1985	4.8	4.9	3.9	2.7
	1990	4.7	5.0	3.8	2.3
	1995	4.7	5.0	3.8	2.1
	1997	4.8	5.1	3.9	2.0

资料来源：《UNESCO，世界教育报告：2000》。

20 世纪 60 年代初，人力资本理论兴起并得到迅速发展，使世界上许多国家的政府都相信教育可以通过提高整个国家劳动者的素质、提高劳动生产率，从而促进经济的长期可持续快速发展，因此，这些国家的政府纷纷增加了对教育的投资规模。

在整个 60 年代中，世界教育投资比例的增长非常迅速，其中发达国家和发展中国家的增长速度分别达到 40% 和 42%^[2]。在 70

[2] 【美】马丁·卡诺依主编、闵维方等译：《教育经济学国际百科全书》，高等教育出版社，2000 年版，第 572 页。

年代中，由于石油危机等原因，使世界经济萧条。这一时期的世界教育投资比例的增长速度明显降低，发达国家和发展中国家的增长速度分别为 14%和 32%^[3]。

90 年代以来，各国社会经济稳步发展，世界公共教育支出又出现了明显的增长势头。但由于国民经济的同步增长，尽管世界公共教育支出得到了迅速增长，但 90 年代以来公共教育支出占国民生产总值的比例基本没有变化，处于较为稳定的水平。

20 世纪 90 年代以后，世界公共教育经费占 GNP 的比例总体趋于稳定状态，约为 4.7%，其中发达国家约为 5.0%，欠发达国家约为 3.8%，落后国家约为 2.1%。

3、实证分析表明，世界各国公共教育经费占 GDP 的比例与经济发展水平之间存在正相关关系

通过对世界各国的比较分析，可以得出下述结论，即世界各国教育投资比例与经济发展水平之间存在显著的正相关关系。这就是说，越是经济发展程度高的国家，其公共教育支出的比例就越高。例如，20 世纪 90 年代，经济发达的美国和英国的公共教育支出占 GDP 比例平均在 5.3%左右，法国的教育投资比例平均在 5.9%左右；而经济欠发达的印度尼西亚，其教育投资比例平均只有 1.4%左右。^[4]

另一方面，不同经济发展水平的国家在教育投入上也存在较大差异。从 1980 年至 1997 年，发达国家、欠发达国家以及经济落后国家的公共教育支出占 GNP 的比例，发达国家该比例最高，基本维持在 5%左右的较高水平；其次是欠发达国家，该比例也基

[3] 【美】马丁·卡诺依主编，闵维方等译：《教育经济学国际百科全书》，高等教育出版社，2000 年版，第 572 页。

[4] 《从人口大国迈向人力资源强国》，高等教育出版社，2003 年版，第 413 页。

本稳定在 4%左右；而经济落后国家，该比例处于最低水平，不足 3%。

为了更准确地对公共教育经费占 GNP 的比例进行国际比较，我们也可运用专门的数学和统计方法对各国经济发展水平和公共教育经费投入的数量关系进行分析，从而揭示教育投入和经济发展的一般规律，为我国教育经费投入提供依据。

北京大学教育学院 2002 年对世界 54 个国家经济发展水平和公共教育经费占 GNP 的关系进行了统计分析^[5]。实证分析表明，一国教育经费投入的强度与该国经济发展水平存在正相关关系。由表 2 可以看出，随着一国人均 GNP 的增长，这个国家的公共教育经费占 GNP 的比重也逐渐增长。而且，在人均 GNP 相对高的国家，公共教育经费占 GNP 的比重也较高。如美国在 1997 年人均 GNP 达到 28193 美元，其公共教育经费占 GNP 的比重为 5.4%；人均 GNP 相对低的国家，公共教育经费占 GNP 的比重也较低，如印度在 1997 年人均 GNP 只有 383 美元，其公共教育经费占 GNP 的比重只有 3.2%，低于当年国际平均水平。

表 2 部分国家公共教育经费占 GNP 比例的数学模型分析结果

单位：美元；%

	年份	1987	1989	1991	1993	1995	1997
美国	人均 GNP	23888	25112	25028	26308	27503	28193
	国际平均	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2
	该国实际	5.1	5.3	5.3	5.3	NA	5.4
英国	人均 GNP	13433	17546	18459	19205	19062	20316
	国际平均	4.9	5.0	5.1	5.1	5.1	5.1
	该国实际	4.9	4.7	5.2	5.5	5.3	5.3
日本	人均 GNP	20317	28595	30036	33486	40408	37130
	国际平均	5.1	5.2	5.3	5.3	5.4	5.3
	该国实际	4.9	NA	3.1	5.2	4.7	3.6
泰	人均 GNP	1096	1465	1751	2244	2793	2747

[5]参见岳昌君：《教育投资比例的国际比较》，“从人口大国迈向人力资源强国”，高等教育出版社，2003 年版，第 413 页。

国	国际平均	3.9	4.0	4.1	4.2	4.3	4.3
	该国实际	3.6	3.3	3.6	4.1	4.1	4.8
印度	人均 GNP	387	408	368	319	347	383
	国际平均	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.5
	该国实际	3.2	4.0	3.8	3.6	3.3	3.2

本表根据岳昌君《教育投资比例的国际比较》一文表 2 数据整理，载《从人口大国迈向人力资源强国》第 415 页，高等教育出版社 2003 年版。

4、理论与实证分析均显示，公共教育经费占公共财政支出比例是决定公共教育经费占 GDP 比例的核心指标，也最为直接地考量政府教育投入的努力程度

无论是理论研究还是实证分析，其结果均明确显示，一国公共教育经费占公共财政支出比例的高低，是制约该国公共教育经费占 GDP 比例高低的一个最基本的指标，也最为直接地反映了该国政府教育投入的努力程度。

按照 OECD 的统计，2000 年 OECD 成员国公共教育经费占财政支出的比例平均为 13%，而非 OECD 国家的比例平均为 15.2%^[6]（部分国家公共教育经费支出占总财政支出的比例、财政支出占 GDP 比例参见表 4）。

表 3 2000 年部分国家公共教育经费占 GDP 比例、占财政支出比例以及财政支出占 GDP 比例

单位：%

国家 / 地区	公共教育经费支出占总财政支出的比例	财政支出占 GDP 的比例	公共教育经费支出占 GDP 的比例
加拿大	13.1	42.0	5.5
法国	11.4	50.9	5.8
德国	9.9	45.5	4.5
日本	10.5	34.3	3.6
韩国	17.6	24.4	4.3
墨西哥	23.6	20.8	4.9
英国	11.8	40.7	4.8
美国	15.5	32.3	5.0

[6]根据《OECD 教育概览：2003》数据计算。

国家 / 地区	公共教育经费支出 占总财政支出 的比例	财政支出占 GDP 的比例	公共教育经费支 出占 GDP 的比例
巴西	10.4	41.3	4.3
印度	12.7	32.3	4.1
马来西亚	26.7	23.2	6.2
菲律宾	13.9	28.1	3.9
俄罗斯	10.6	28.3	3.0

资料来源：OECD《教育概览 2003》（英文版）。

对于政府投资数额的重要性，UNDP认为，“一些研究提出财政支出水平对于教育结果来说并不是非常重要，其实这是不正确的。投资效率固然重要，但是，开支的数量同样重要。”^[7]

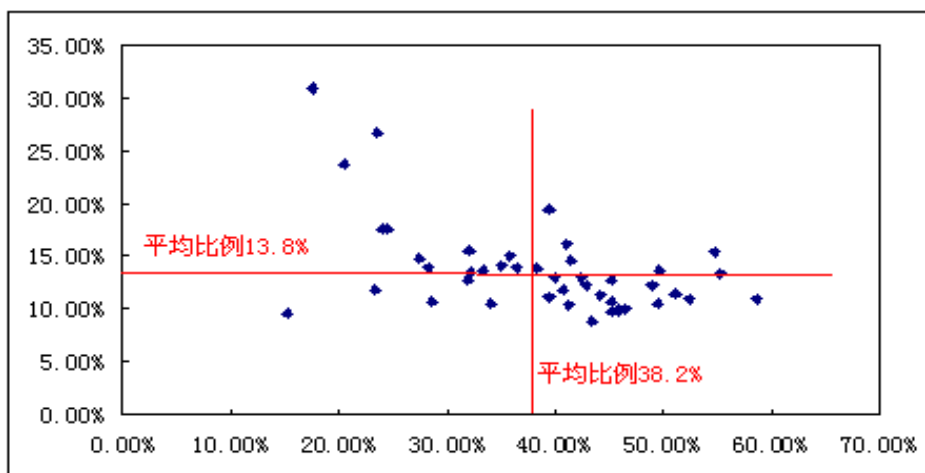
根据UNDP的 2003 年的统计，高度人类发展指数国家公共教育经费占公共财政支出的比例，平均为 13%，中度人类发展指数国家的平均比例为 16%，而低度人类发展指数国家的平均比例为 17%^[8]。

发达国家公共教育经费占财政支出比例一般都比发展中国家低的事实，并不能说明发达国家的政府对教育的重视不及发展中国家政府。影响这个比例的重要因素是各国政府财政支出的规模，因为对于同样数量的公共教育经费，财力强大的政府其公共教育经费占公共总支出的比例就会相对较小。将 1999 年各国的公共教育经费占财政支出的比例与政府财政支出占 GDP 的比例进行相关分析，可以发现两者存在不明显的负相关关系。

图 1 2000 年各国政府支出占 GDP 比例与公共教育经费占
财政支出的比例分布

[7]参见 UNDP《2003 年人类发展报告》P85。

[8]根据 UNDP《2003 年人类发展报告》数据计算。



数据来源：OECD《教育概览 2003》。

一般来说，发达国家政府财力较强，财政规模较大，而发展中国家的政府的财政支出水平比较低。根据 UNDP 数据分析，1999 年，高度人类发展指数国家财政支出占 GDP 比例的中位数为 35%，而中度人类发展指数国家为 25%，低度人类发展指数国家为 21%。OECD 的数据也说明了同样的问题：非 OECD 国家各国政府财政支出占 GDP 的比例平均为 30.1%，这要远低于 OECD 成员的平均值 42.54%。正由于发达国家可以动用更多的资源进行支配，其分配于教育的份额显得要小一些。

如果以财政支出占 GDP 的比例以及公共教育经费占公共总支出的比例的平均水平（财政支出占 GDP 的平均比例为 38.2%，公共教育经费占公共总支出的平均比例为 13.8%）为基准分析，非 OECD 国家和 OECD 国家可分为四种类型，其中大部分国家属于高政府支出比例、低教育支出比例和低政府支出比例、高教育支出比例这两种类型，而属于高政府支出比例、高教育支出比例的国家以及低政府支出比例、低教育支出比例的国家都比较少。

表 4 2000 年部分国家政府支出占 GDP 比例与公共教育经费占财政支出比例概况

	高政府支出比例 (>38.29%)	低政府支出比例 (<38.29%)
高教育支出比例 (>13.8%)	丹麦、挪威、冰岛	澳大利亚、韩国、墨西哥、 美国、智利、马来西亚、 菲律宾、泰国、南非、秘 鲁、新加坡
低教育支出比例 (<13.8%)	加拿大、瑞典、西班牙、 比利时、芬兰、法国、德 国、希腊、意大利、荷兰、 葡萄牙、英国、巴西、	日本、爱尔兰、阿根廷、 印度、印度尼西亚、乌拉 圭和俄罗斯

数据来源：OECD《教育概览 2003》。

注释：南非、秘鲁、新加坡的数据来源于 UNDP《2003 年人类发展报告》。

中国近年来财政支出占 GDP 比例不断升高，财政性教育经费占财政支出比例则呈缓慢下降趋势。2002 年，我国财政性教育经费占财政支出的比例为 15.8%，预算内教育经费占财政支出的比例为 14.8%^[9]。

与世界其它国家相比，中国仍然属于一个低财政支出比例、低教育支出比例的国家。从 1995 年到 2002 年，中国财政支出占 GDP 的比例从 11.7% 上升到 21.0%，而同期财政性教育经费占财政支出的比例却从 20.69% 持续下降至 15.83%。预算内用于教育的财政支出占整个财政支出的比例也从 1995 年的 16.02% 缓慢下降到 2000 年的 13.80%，2003 年又回升到 14.71%。

表 5 1995-2002 年教育经费、国防占财政支出、GDP 的比例
以及财政支出占 GDP 的比例^[10]

单位：%

年份	财政性教育经费占 财政支出的 比例	预算内教育 经费占 财政支出 的比例	财政支出 占 GDP 的 比例	预算内教育 经费占 GDP 的 比例	财政性教育 经费占 GDP 的 比例
1995	20.69	16.02	11.67	1.87	2.41

[9]根据 2003 年中国教育经费统计年鉴数据计算。

[10]本报告中国教育经费数据除非特别说明，均根据历年中国教育经费统计年鉴数据计算。

1996	21.06	16.23	11.69	1.90	2.46
1997	20.17	15.61	12.40	1.94	2.50
1998	18.82	15.32	13.78	2.11	2.59
1999	17.34	14.49	16.07	2.33	2.79
2000	16.13	13.80	17.76	2.45	2.86
2001	16.17	14.31	19.42	2.78	3.14
2002	15.83	14.76	20.97	3.09	3.32

数据来源：2003年中国教育经费统计年鉴。

中国的公共教育经费在中国财政能力大幅提高的同时未能同步获得相应的增长，其原因主要在于公共教育经费的增长速度低于财政支出的增长速度，这点我们从公共教育经费占 GDP 的比例变化分析中可以看出。

1995 年到 2002 年，我国财政支出占 GDP 的比例从 11.67% 上升到 20.97%，表明政府可以支配的资源增加了；另一方面，从财政性教育经费支出占财政支出和预算内教育经费占财政支出的比例看，两项指标均呈下降趋势，这表明，教育在财政支出中的相对地位下降了。

从财政支出的各类项目来看，经济建设费占财政支出的比例从 1995 年的 41.85% 下降到 2002 年的 30.26%，但仍处于较高水平；行政管理费占财政支出的比例从 1995 年的 14.6% 上升到 2002 年的 18.6%，使财政支出项目中上升最快的项目。

在政府投资的公共领域中，中国国防支出占财政支出的比例从 1995 年的 9.33% 下降到 2002 年的 7.74%，说明国防并没有挤占教育的公共资源。同时，中国社会文教费占财政支出的比例虽然也从 1995 年的 25.74% 上升到 2002 年的 26.87%，但其中的文教、科学、卫生事业费占财政支出的比例，却从 1995 年的 21.50% 下降到 2002 年的 18.04%。2000 年，中国教育卫生事业费占 GDP 的比例只有 3.8%，不但远低于 2000 年中度人类发展指数国家 7.1% 的平均水平，甚至还低于 2000 年低度人类发展指数国家 5.6% 的平均

水平。可见，中国教育支出比例偏低的关键在于公共财政对教育、卫生等公共领域的投入过低。

5、中国财政性教育经费占 GDP 的比例远低于发达国家和发展中国家的平均水平，财政教育投入严重不足

近十多年来，党中央、国务院高度重视教育工作，并切实落实科教兴国和教育优先发展的战略地位，财政性教育经费得到了迅速增长。自 1991 年以来，国家财政性教育经费的增长明显，财政性教育经费平均比上年增长 16.6%，1994 年财政性教育经费的环比增长率（比上一年增长水平）高达 35.38%，即使最低的 1998 年，其环比增长也达到了 9.12%。财政性教育经费的绝对数在 2002 年达到 3491.40 亿元，较 1991 年的 617.83 亿元增长了 4.65 倍。

财政性教育经费的不断增长，使其占 GDP 的比例也不断提高。自 1991 年以来财政性教育经费占 GDP 的比重都有不同程度的增长，1998 年以后的增长尤其明显，到 2001 年这一比例突破了 3%，2004 年达到了 3.32%。

表 6 1995—2002 年国家财政性教育经费统计

年份	国家财政性教育经费（亿元）	国家财政性教育经费比上年增长（%）	国家财政性教育经费占 GDP 的比例（%）
1992	728.76	17.95	2.74
1993	867.76	19.07	2.51
1995	1411.52	20.16	2.41
2000	2562.61	12.04	2.86
2001	3057.01	19.29	3.14
2002	3491.40	14.21	3.32
2003	3850.62	10.29	3.28
2004	4465.86	15.98	3.27

虽然我国政府的财政性教育投入不断增加，但与其他国家相比，我国的公共教育经费占 GDP 的比例一直处于较低的水平。早

在 1998 年，美国、韩国就达到了 5%、甚至 6%的水平，而我国 2002 年财政性教育投入占 GDP 的比例只有 3.32%，远低于 OECD 国家 1998 年 4.64%的平均水平。

我国公共教育经费占 GDP 的比例仍较低的现实，严重制约了中国教育的健康发展，为此，需要政府和各级管理部门，高度重视保证教育的投入，履行政府发展教育的责任，进一步提高公共教育占 GDP 的比例。

二、从教育事业发展看经费需求：支撑与保障

测算未来我国教育经费的合理需求，受多方面因素的制约，包括我国目前教育经费的投入和使用情况、未来人口与学生规模、社会经济发展水平、财政能力以及教育经费分配方式等。

1、我国各级教育生均经费的现状

我国自 1995 年以来，小学和初中的教育经费不断增加，2004 年小学生均教育总经费达到 1562 元，是 1995 年的 3.28 倍，生均教育经费指数¹¹逐年提高，从 1995 年的 10 上升到 2004 年的 15；初中生均经费教育总经费达到 1926 元，是 1995 年的 2.10 倍，生均指数在 17-19 之间徘徊。

尽管我国已于 2000 年基本实现普及九年义务教育，但有限的教育经费仍不能满足发展的需要，这种普及还是低层次低质量的普及，义务教育阶段的办学条件仍比较落后，全国仍然有相当规模的危房；一些地区（特别是经济欠发达的农村和西部地区）拖欠教师工资的现象仍然十分严重；生均经费中公用经费支出较低，

¹¹ 各级生均经费指数=各级生均教育经费/人均国内生产总值×100

普通小学预算内生均公用经费（扣除校舍建设费用）仅为 84 元，普通初中（扣除校舍建设费用）也仅有 121 元。因此，在未来教育的发展中，我们应不断加大对义务教育的投入力度，改善现有办学条件，保证义务教育的进一步普及、巩固和提高。

目前中西部贫困地区的义务教育仍处于较低水平，尽管国家对这些地区实行“两免一补”的政策，但这种扶持远远不能满足需要，在今后的发展中，需要逐步加大对这些地区的扶持力度。而且随着义务教育的全面普及，义务教育将在全国范围内逐步实行免费教育，这将需要大批资金。

1995-2004 年，我国普通高中和高等学校生均教育总经费保持了较快的增长速度，普通高中生均教育总经费从 1919 元增加到 4282 元，高等学校从 5898 元增加到 13474 元。1995 年，我国高等教育生均教育总经费是小学的 12 倍，初中的 6 倍，普通高中的 3 倍。2004 年与小学的差距缩小到 9 倍，初中扩大到 7 倍，普通高中持平。各级生均教育经费的差距高于国际水平，不利于我国整个教育的协调健康发展。因此在未来我国教育的发展中，应继续缩小各级教育生均经费的差距，使各级教育协调健康发展。今后我国普通高中和高等教育办学条件将逐步改善，办学规模将进一步扩大，需要大量的资金来支持其发展。

近年来我国中等职业教育由于面临就业难，中等职业教育的规模不断下滑。在今后的发展中，中等职业教育的规模将不断扩大，需要政府拿出更多的资金来改善其现有的办学条件，支持其发展。

2、生均教育经费指数的确定

在预测“十一五”及 2020 年我国教育经费需求过程中，为了

避免不同时期经济发展、财政状况和物价波动等因素的影响，我们采用生均教育经费与人均 GDP 的比例这一相对的生均教育经费指数的方法，来进行未来教育经费的需求预测。

根据 2004 年我国各级教育生均经费的实际支出，参照 2000 年前后的国际平均水平，并按提高义务教育的支出水平和缩小三级教育经费差距的思路，测算未来我国教育经费的需求情况。

我们首先对我国各级教育生均经费相对于人均 GDP 的指数进行了历史分析。实证分析显示，自 1995 年以来，全国小学生均经费指数逐年提高，从 10 上升到 15；初中生均教育经费指数自 1996 年以后逐年下降，到 2001 年才又有所增加，大体在 17 到 19 之间波动。

2000 年，OECD 成员国小学和中学生均教育经费指数平均分别为 19 和 25，非 OECD 国家平均为 17 和 23，与这些国家比较，我国小学和初中的生均教育经费指数明显偏低。

在充分考虑到我国目前及到 2020 年间，我国经济水平仍处于相对较低的这一国情，义务教育阶段生均经费指数拟选择稍高的水平，以切实加快我国“双高普九”的目标，为此，根据国际比较和今后我国义务教育的发展趋势，在测算过程中，我们设定，从 2004 年到 2020 年，我国小学和初中生均经费指数将保持逐年增长，到 2020 年将接近同期教育发达国家的水平，分别达到 22 和 26。

普通高中教育是我国教育发展的重要环节，从历年普通高中生均教育经费指数来看，基本保持在 40 左右，变化幅度不大。考虑到近几年是高中阶段教育的迅速增长期，师资、固定资产等投资需求大增，大发展后可以依赖规模效益而带来其生均经费需求

的降低，以及各级教育生均经费指数的相对关系，为此，我们设定，2010年普通高中生均经费指数为45，以后逐年下调，到2020年达到40。

中等职业教育是我国整个高中阶段教育发展的一个重要组成部分，是关系到我国高中阶段发展目标能否实现的关键所在，而且，客观上，中等职业教育比普通高中需要更多的经费投入，为扩大中等职业教育的规模提供良好的条件。因此，我们设定中等职业教育的生均经费指数从目前的46调整到2010年的53，以后再逐年小幅下调，到2020年达到48。

我国高等教育生均教育经费指数从1995年到1999年每年都在逐步增长，但自1999年后出现了快速下降的趋势，2003年普通高校生均经费指数从2000年的226下降到164。但从国际比较来看，这一指数仍然明显偏高，2000年OECD成员国高等教育生均经费指数平均为42，而非OECD国家平均为79。因此，在保证高等教育经费逐年增长的前提下，适当降低高等教育生均经费指数，使我国三级教育经费支出保持在一个较为合理的水平。但根据我国经济水平仍处于较低水平和高等教育仍处于发展的这一特定情况，高教生均经费指数不可能降低得太快。为此我们设定，2010年，高等教育生均经费指数将在目前水平上降到130，2020年进一步下调到120。若能按此增长格局变化，我国各级教育生均经费的差距将逐年缩小，有可能逐步向国际平均水平靠拢，符合中央提出的各级教育更加协调发展和可持续健康发展的大政方针。

在生均经费指数预测中，值得注意的是，因生均经费指数是生均教育经费和人均GDP之比，是一个相对数，合成数。因此，生均经费指数下降，并不必然意味着生均经费支出的必然减少。

也正因为考虑到这一点，我们在预测生均经费指数、进而预测全国各级各类教育经费总需求上，力求做到在指数下降的情况下，保证生均投入绝对数的增长。否则，仅考虑指数的合理和三级教育支出结构的合理，对我国增加教育投入、改善办学条件和提高教育质量，就没有实际价值。

表 7 各级教育生均教育经费指数测算

年 份	普通小学	普通初中	普通高中	中等职业 教育	普通高校
2003 年	14.24	18.34	43.76	49.36	164.41
2004 年	14.72	19.17	43.94	49.86	158.99
2005 年	15.23	20.04	44.11	50.37	153.74
2006 年	15.74	20.94	44.29	50.89	148.67
2007 年	16.28	21.89	44.47	51.41	143.76
2010 年	18.00	25.00	45.00	53.00	130.00
2015 年	19.90	25.50	42.43	50.44	124.90
2020 年	22.00	26.00	40.00	48.00	120.00

3、预算内生均经费指数的确定

生均教育经费指数反映了各级教育按生均标准测算的经费总需求，根据本专题研究的要求，我们进一步测算了与财政性教育经费相关的各级教育预算内生均经费指数。

在充分考虑到义务教育主要是政府责任这一前提下，我们假定，小学和初中生均预算内教育经费指数分别相当于生均经费指数的 90%；按上述生均经费指数推算，则到 2020 年小学和初中的生均预算内经费指数将分别达到 20 和 23 左右。

高中阶段教育和高等教育属于非义务教育，我国在未来 15 年间将继续完善成本分担制度，根据目前的实际支出水平，全国高

中和高等教育由多渠道经费筹措格局也将得到进一步完善。我们将普通高中、中等职业教育生均预算内经费指数确定为相当于生均经费指数的 60%，普通高等教育生均预算内经费指数确定为相当于生均经费指数的 55%。

按上述生均经费指数推算，到 2020 年，全国普通高中、中等职业教育和普通高等教育生均预算内经费指数将分别为 24、29 和 66。

表 8 预算内生均经费指数

年 份	普通小学	普通初中	普通高中	中等职业 教育	普通高校
2003	10.47	12.05	19.06	24.85	71.66
2004	11.14	13.18	19.52	25.08	70.67
2005	11.86	14.41	19.99	25.31	69.69
2006	12.62	15.75	20.47	25.55	68.73
2007	13.44	17.22	20.96	25.78	67.78
2010	16.20	22.50	22.50	26.50	65.00
2015	17.91	22.95	23.24	27.63	65.50
2020	19.80	23.40	24.00	28.80	66.00

4、教育经费需求预测

研究国家财政性教育经费占 GDP 的比例问题，应当首先研究我国教育经费的需求情况，从而可以判断该比例是否应当达到 4% 或 5%；另一方面，也只有在了了解经费需求的基础上，才有可能对 4% 或 5% 满足教育事业发展的程度进行客观评价。

在进行教育经费需求预测上，我们按照预测基础（即生均经费指数）、各级各类教育事业发展目标、教育事业发展的重点和政策取向、以及综合考虑事业与经费两个方面的问题后，对 2020 年

全国教育经费需求进行全面测算。

(1) 预测基础：确定各级教育生均经费指数

——由于生均经费指数将生均教育经费投入直接与人均 GDP 挂钩，因而可以排除经济、财政和通货膨胀等外部因素波动引起的不确定性；

——一般情况下（除非战争、或全局性的灾害等极端特殊情况），人均 GDP 这一反映经济发展水平的综合性指标，能较好地体现人口规模与经济总量的关系；随着我国经济的发展，人均 GDP 也将保持相应的、或同步的增长；因此，可以期望，按生均经费指数测算的需求将呈现逐年增长的态势；

——按人均 GDP 测算的生均经费指数反映的是按学生数计量的经费总需求，我们根据义务教育和非义务教育政府责任和成本分担思路，进一步测算出预算内生均经费指数，使教育经费总需求进一步区分为财政性经费需求和其他多渠道教育经费的需求，为与财政能力和可供资源提供基本依据；

——各级教育生均经费指数和预算内生均经费指数测算，详见上一部分。

(2) 引入各级教育事业发展目标

——引入教育事业发展目标是预测教育经费需求的重要一步。根据国家业已确定的教育发展战略和重点，使教育事业发展建立在有保证的经费投入基础之上，实现教育的可持续发展和各级教育的协调发展。

——从世界各国和经济发展水平看，我国义务教育教育已实现了较高的普及水平，但由于我国人口基数庞大，即使很低比例

的未入学率和辍学率，从绝对数看，依然是一个不容忽视的大问题，而且义务教育作为公民的基本权利也是我国实现社会政治目标的重要内容之一。

——目前我国政府和全社会大力推进的农村贫困地区“义教工程”、“危改工程”、“两基攻坚”等国家级重大举措在“十一五”及未来15年仍将继续推进，经费投入将从中央和地方各级财政得到落实与保障，从而实现中国政府全民教育和普及义务教育的庄重承诺。

——在切实推进并做好现阶段实施的农村贫困地区“两免一补”基础上，力争在2010年前后全国分地区、逐步推进国家免费义务教育工程，作为全面建设小康社会战略目标、惠及最广大居民长远利益的一项实实在在教育行动。为此，从现在到2020年，我国义务教育普及进程中的“攻坚”与“免费”义务教育的推进需要数以百亿元的财政教育经费投入。及早规划，预算先行，将成为政府调整教育投入的重要行动。

——到2020年，我国高中阶段教育将有一个持续稳定的发展过程，高中总规模将在目前近3600万在校生基础上，扩大约1000万人左右的规模，到2020年，全国高中阶段教育毛入学率也将从目前的47.4%提高到85%，基本实现高中阶段普及的任务目标。

——在这一时期，高中阶段教育中的职业技术教育也成为任务最为严峻、对教育投入需求相对较为强劲的一个部分，在投入保障的条件下，尤其是开发并出台政府鼓励并大力支持职业教育发展的积极财政政策（如通过“政府购买”、补贴和配套投入等多种措施），确保职业技术教育与当地经济发展、产业结构调整 and 就业相适应的具有成长潜力和活力的部分。

表9 未来15年主要目标年份全国各级教育发展目标

各级教育	目标年份	在校生数 (万人)	毛入学率 (%)	重点描述
小学	2004	11460	105.0	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 义教工程、危改工程、两基攻坚仍将继续; ➤ 农村贫困地区“两免一补”;
	2007	10560	100.6	
	2010	10547	100.9	
	2020	11349	100.8	
初中	2004	6379	95.1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ “双高普九”及巩固; ➤ 2010前后起全国逐步实施免费义务教育。
	2007	5709	101.9	
	2010	5026	94.9	
	2020	5143	97.2	
高中阶段	2004	3598	47.4	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 高中规模扩大依然严峻; ➤ 高中阶段职业技术教育发展形势更为严峻,探讨包括财政支持在内的多种途径,鼓励发展,将成为解决高中“瓶颈”问题的关键; ➤ 办学条件与设施投入。
	2007	4015	59.9	
	2010	4000	71.5	
	2020	4440	85.2	
普通高中	2004	2172		<ul style="list-style-type: none"> ➤ 办学条件与设施投入。
	2007	2260		
	2010	2081		
	2020	2210		
高等教育	2004	2328	21.8	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 高等教育总规模、尤其是普通高等教育规模将有1000多万人的扩大; ➤ 普通高校规模扩大相关的建设性投入和办学条件改善任务艰巨; ➤ 多种形式、多种途径发展依然是主要任务。
	2007	2523	21.2	
	2010	2898	24.9	
	2020	3659	42.3	
普通高等教育	2004	1357		<ul style="list-style-type: none"> ➤ 多种形式、多种途径发展依然是主要任务。
	2007	1521		
	2010	1841		
	2020	2487		

——未来15年,我国高等教育在目前已进入高等教育大众化门槛的基础上,将得到进一步发展。到2020年,全国高等教育总规模将在目前2300万在校生基础上,持续稳步发展到3600多万人,未来15年规模扩大的增量累计将达到1300多万人。其中,普通高等教育总规模将在目前1300多万人基础上发展到2020年的2400多万人,净增1000多万人,任务依然严峻。届时,我国高等教育毛入学率将从目前的20%基础上实现翻番,达到40%以上。高等教育在国家科教兴国战略和提升人力资本贡献上,发挥不可

替代的人力资源优势。

——高中及高等教育的规模扩大在现有基础上挖潜外，在未来 15 年仍面临着严峻的建设性投入需求，在经费预测中应考虑这一要求。本报告需求预测所依据的生均经费指数，应该说已基本考虑了这一点，但仅仅是按目前最低的投入标准推算的，作为实现高中及高等教育发展目标的建设性投入需求，也应当按发展的要求加以规划。此外，在高等教育发展中，本测算尚未包括与国家知识创新体系直接相关的发展与投入内涵。

（3）教育经费总需求预测

——根据上述生均教育经费指数和到 2020 年我国各级教育事业发展目标的预测，可以进一步预测 2005—2020 年我国教育经费总需求、预算内教育经费需求等宏观教育经费的需求目标。

——根据生均教育经费指数，我们测算了全国各级普通教育经费需求。测算结果表明，根据事业发展的需要，根据所设定的生均经费指数推算，全国各级普通教育经费总需求将在 2004 年基础上按年均 8—10% 的增长速度，到 2007 年达到 9000 多亿元，到 2010 年达到 1.2 万亿元，到 2020 年达到 2.7 万亿元。

——根据生均预算内教育经费指数，我们测算了全国各级普通教育预算内教育经费需求。测算结果表明，根据事业发展的需要，根据所设定的生均预算内教育经费指数推算，全国各级普通教育预算内教育经费总需求将在 2004 年基础上按年均 9—13% 的增长速度，到 2007 年达到 5600 多亿元，到 2010 年达到 8000 多亿元，到 2020 年达到 1.9 万亿元。

表 10 各级普通教育总经费和预算内教育经费需求

单位：亿元

	2007年	2010年	2020年
经费总需求合计	9143	11971	26689
普通小学	2229	3034	7605
普通初中	1620	2008	4073
普通高中	1303	1497	2693
中等职业教育	1155	1607	3228
普通高等教育	2836	3825	9091
预算内经费需求合计	5644	8002	19062
普通小学	1840	2731	6844
普通初中	1274	1807	3666
普通高中	614	748	1616
中等职业教育	579	803	1937
普通高等教育	1337	1912	5000

——在按普通教育测算的教育经费需求仅是全部教育经费的一个部分，尽管是主体部分。为此，我们在上述测算基础上，进一步按目前普通教育经费和全部教育经费的关系，推算了全国教育经费总需求和全口径预算内教育经费需求。

——考虑到成人教育、学前教育、特殊教育以及教育管理等费用近年来占教育经费的比例都维持在10%左右，未来的发展中这些经费的需求仍将维持在这一水平，由此可以得到我国教育经费的总需求和预算内教育经费的需求（预测结果详见下表11和本报告重要参考附表）。

表 11 教育经费与预算内教育经费总需求

单位：亿元

年 份	各级普通学校教育经费总需求	教育经费总需求	各级普通学校预算内经费需求	预算内教育经费需求
2005	7792	8658	4560	5066
2007	9143	10158	5644	6271
2010	11971	13301	8002	8891
2020	26689	29654	19062	21180

三、从经济与财政看财政性教育经费：能力与可行性

从教育事业发展目标及相关的测算依据所推算的是教育经费需求。然而，实际可提供的教育经费并非完全取决于教育事业发展的需求，在相当程度上取决于我国经济发展水平和财政能力的发展实际。

为此，本部分我们将对未来 15 年我国经济和财政发展状况进行预测与分析，从 GDP 指标、财政收支与 GDP 关系、预算内教育经费拨款与财政支出的比例，来预测未来我国教育经费的能力，使教育经费的分析建立在切实可行的基础上。

应该指出的是，关于经济和财政趋势的预测，目前尚无统一的标准，本报告在充分考虑历史趋势的同时，尽可能关注有关权威部门和专家的意见，使预测建立在较为可信、可靠的基础上。

1、关于 GDP 增长的预测

对我国未来GDP增长率有不同的预测和估计。比较乐观的估计是 8%—8.5%¹²，比较保守的估计是 6—7%¹³，也有介于两者之间的估计为 7.5%¹⁴左右的年均增长率。综合相关分析与预测观点，较具有一致性的意见认为，鉴于我国的特殊国情和中央业已确定的全面建设小康社会和基本实现现代化战略目标，未来相当时期，至少在未来 15 年内，我国经济总量的增长速度不会低于 6—6.5%。本预测接受这一观点。

2004 年，我国国内生产总值已达到 13.7 万亿元，比 2003 年增长 9.5%。2005 年我国经济一直保持持续增长的发展态势，第一

¹² 吴敬琏预测今后 5-10 年中国经济潜在增长率为 8-10%。

¹³ 诺贝尔经济学奖获得者、美国宾夕法尼亚大学教授克莱因认为目前还没有一个国家可以连续 40 年保持经济持续高速增长。中国在经历了 20 多年的快速增长后，在未来 20 年，还是有可能继续保持较快的增长，但增长速度要稍微低一些，可能在 6-7% 左右。

¹⁴ 中国大部分人的观点，包括统计局局长李德水，国家计委宏观经济研究院以及国务院发展研究中心研究员李善同等。中科院可持续发展研究组的《2004 中国可持续发展战略报告》认为 2010 年前增长率为 7.5%，2010-2020 年为 6.5%。

季度 GDP 在去年高位增长 9.8% 的基础上, 增长了 9.5%, 这一速度超出了各家最乐观的预测。因此综合各方面因素对我国今后经济增长的影响, 我们认为, 2005 年我国经济仍保持 9% 以上的增长速度, 2006-2010 年 GDP 的年均增长率将保持在 8% 左右, 2011-2015 年将在 7.5% 上下, 2016-2020 年经济增长速度可能放缓, 但不会低于 6.5% 的水平, 所以我们设定这一期间全国 GDP 的年均增速在 7% 左右。

表 12 2005-2020 年全国 GDP 预测结果

	GDP (亿元)	GDP 年均 增速 (%)	GDP (亿美元)	预测人口 (万人)	人均 GDP(元)	人均 GDP (美元)
2003	117252		14212		9101	1099
2004	136515	9.5	16547	130000	10501	1268
2005	148801	9.0	18037	131976	11275	1362
2007	173562	8.0	21038	133876	12964	1566
2010	218638	7.5	26502	136802	15982	1930
2020	440237	7.0	53362	144537	30458	3679

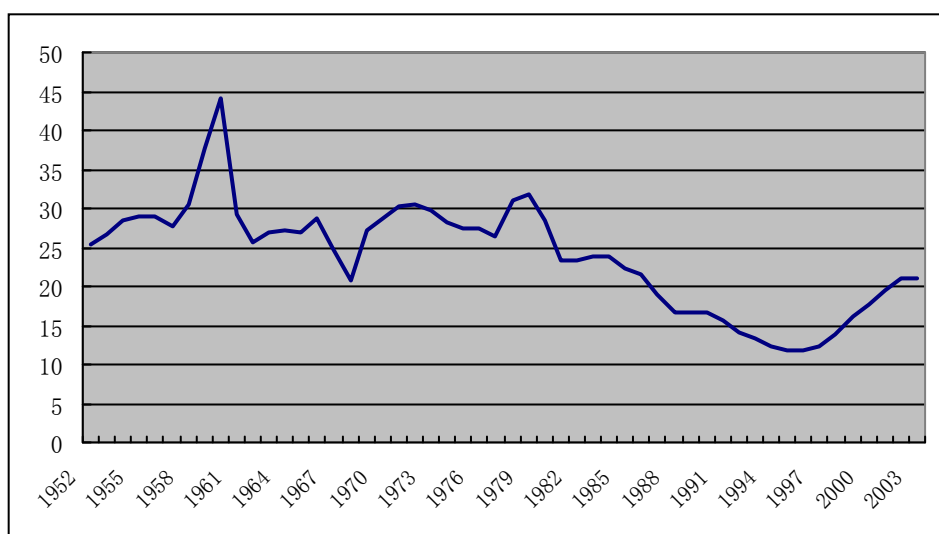
按照这一增速预测, 到 2020 年, 我国国内生产总值将达到 44 万亿元, 人均 GDP 将达到 30458 万元。按现行汇率折算, 人均 GDP 将达到 3600 美元的水平。这一预测结果与十六大提出的“2003-2020 年期间我国国内生产总值要翻两番, 人均 GDP 达到 3000 美元以上”的目标基本一致。

2、财政收入与财政支出的预测

建国 50 多年来, 我国财政收支与 GDP 的关系经历了几次较为明显的波动。1952 年我国财政支出占 GDP 的比例为 25.3%, 以后逐年上升, 到 1960 年达到最高点 44.2%, 八年后又降低到 20.8%, 随后出现了十年在接近 30% 的范围内小幅波动。改革开放初的

1978、1979 年，该比例达到次高点 30-32%。改革开放后的近二十年，对高度集中计划体制的改革伴生了该比例逐年连续下降，到 1995 年，我国财政支出占 GDP 的比例下滑到 50 多年的最低点 11.7%。

图 2 1952-2003 年中国财政支出占 GDP 比例



上世纪末，我国开始加速现代公共财政体制的建设，与政府职能转变和转移支付进程的加快，财政支出占 GDP 的比例开始了稳步上升，到 2003 年，该比例已回升到 21.1%。

进入新世纪，我国又启动并逐步推进税收制度改革，可以预期，在未来 15 年内，我国财政支出占 GDP 的比例仍将继续提高，但增长速度会放慢。2000 年，OECD 国家的平均水平为 40%，发展中国家也多在 25%—40%之间。参考发达国家和发展中国的平均水平，综合国内外相关机构和专家的判断，我们将该比例未来上升的合理区间设定在 30%左右。

随着税收制度的进一步完善，我国财政收入的增长在以后的

10年内将可预期超过GDP的增长速度，尽管“十一五”后期的增长速度会有所下降。我们将近几年的异常增长与以后年份的增长作平滑处理，假定到2020年我国每年财政收入的增长速度比GDP的增长速度快2个百分点，考虑到目前我国赤字率已高于3%这一实际，我们进一步设定，我国财政支出的增长与财政收入的增长将保持同步，即以每年超过GDP增长率2个百分点的速度增加。

表 13 2005-2020 年财政收入与财政支出预测结果

单位：亿元，%

年份	财政收入	财政收入占GDP比例	财政支出	财政支出占GDP比例
2004	26356	19.3	28361	20.8
2005	29255	19.7	31481	21.2
2007	35399	20.4	38092	21.9
2010	47116	21.5	50700	23.2
2015	74171	23.6	79814	25.4
2020	114122	25.9	122804	27.9

预测结果表明，到2020年，我国财政支出占GDP的比例将达到27.9%，相当于UNDP中等发展指数国家2000年的平均水平，但仍远低于高发展指数国家2000年40%以上的水平。

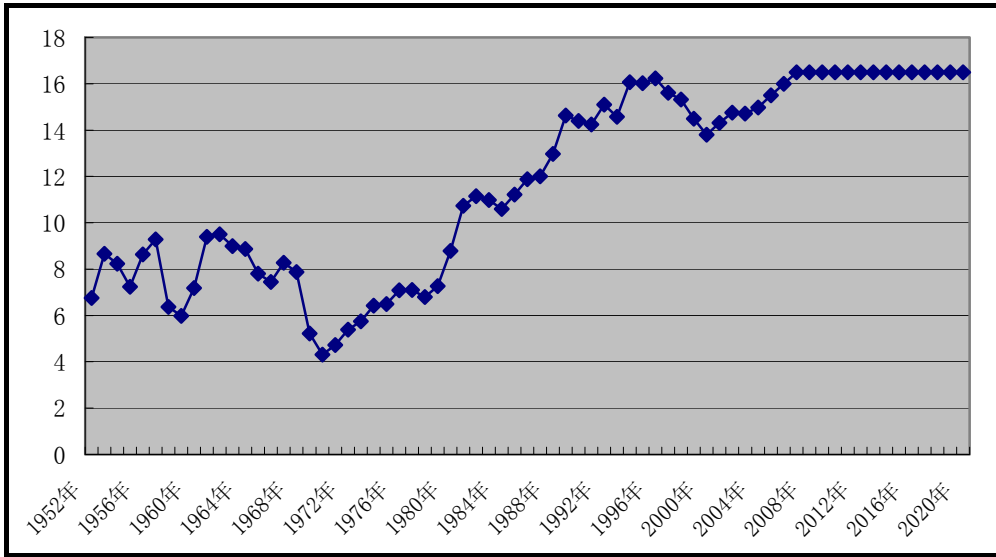
3、预算内教育经费预测

本报告在上述我国财政支出占GDP比例分析基础上，作为财政能力分析，进一步分析与财政支出直接相关的财政预算内教育经费，以及两者的比例关系。

回顾50多年来，我国预算内教育拨款占财政支出比例的变动趋势可以明显看出，尽管在个别时期曾出现过波动，但幅度较小。另一方面，历史分析表明，我国预算内教育经费占GDP的比例，

呈现出较为明显的持续提高趋势。

图3 1952-2004年中国预算内教育经费占财政支出比例及趋势预测



2000年以来，我国预算内教育经费占财政支出的比例已改变了下降的态势，出现了逐年提高的趋势。2004年预算内教育经费4244亿元，比2003年增长17.3%，预算内教育经费占财政支出的比例为15.0%，但这一比例仍未达到历史最高水平。

在财政能力分析方面，如何判断财政教育支出占财政总支出的比例问题，在相当程度上取决于政府的发展战略和优先顺序。考虑到近期及到2020年我国全面建设小康社会的战略目标，考虑到政府职能的转变和加大对社会事业投入的战略取向，考虑到教育作为社会公益性事业且与广大人民群众切身利益和长远利益直接相关，考虑到义务教育作为实现国民基本权利和提升国民素质的双重目标，考虑到充分发挥教育在减少贫困和缩小差距、增进均衡发展方面的特殊作用，在我国财政支出占GDP比例趋势（前述分析）的前提下，本报告认为，未来15年，我国财政教育拨款

占 GDP 的比例应达到 16—17% 的水平, 达到我国 20 世纪 90 年代中期的水平。

表 15 2004-2020 年预算内教育经费预测结果

单位: 亿元, %

年份	预算内教育经费	预算内教育经费增长	预算内教育经费占财政支出比例
2004	4244		15.0
2005	4868	14.7	15.5
2006	5531	13.6	16.0
2007	6285	13.6	16.5
2010	8365	10.0	16-17
2020	20263	9.0	16-17

按照这一预期, 未来 15 年, 我国财政预算内教育经费拨款的年均增速拟在 10% 左右的适度范围, 到 2020 年, 全国预算内教育经费可望达到 2 万多亿元。与上一部分的需求相比, 依然是较为保守的预测。

4、财政性教育经费预测

与世界各国不同, 我国与各国比较时, 通常采用财政性教育经费与国外公共教育经费支出水平进行比较。在构成我国财政性教育经费的四种来源渠道中, 近年来出现了与宏观经济体制和财政体制改革直接相关的变动趋势, 即税费收入、校办产业-勤工俭学和社会服务用于教育的收入、企业办学经费均出现逐年下降趋势, 根据目前政策的趋势判断, 未来仍有可能继续减少和下降。作为我国经济体制改革和财政税收体制改革的必然要求和趋势, 在预测和分析中, 本报告充分考虑到这一要求。

2002 年我国财政性教育经费占 GDP 的比例从 2000 年的 2.86%

提高到 3.32%，2003 年之后这一比例有所下降，2004 年为 3.27%。随着税费改革的逐步实施和企业办学经费的减少，我国预算内教育经费占财政性教育经费的比例逐年提高。

表 16 2005-2020 年财政性教育经费预测结果

单位：亿元，%

年份	国家财政性教育经费	GDP	国家财政性教育经费占 GDP 比例
2003	3911	117252	3.28
2004	4466	136515	3.27
2005	5409	148801	3.63
2006	6146	160705	3.82
2007	6983	173562	4.02
2010	9295	218638	4.25
2015	14633	313883	4.66
2020	22514	440237	5.11

如果今后预算内教育经费占财政性教育经费的比例维持在 90%的水平，到 2007 年我国财政性教育经费将达到 6983 亿元，占 GDP 的比例达到 4%；随着我国财政支出占 GDP 的比例逐年提高，我国预算内教育经费占财政支出的比例即使保持在 16—17%的水平，到 2010 年，我国财政性教育经费占 GDP 的比例将进一步提高到 4.3%左右；到 2020 年将达到 5%的水平。

四、研究结论

鉴于财政性教育经费占 GDP 比例研究涉及到国家未来经济总量、财政收入与支出、教育事业发展等诸多方面，具有相当的复杂性。

本报告综合研究表明，在未来 5 到 15 年内，若我国经济增长能保持在 7%以上的水平，若我国财政支出占 GDP 的比例能在目前

基础上有一个较为稳定的上升趋向，并逐步向 30%目标靠拢，本研究认为：未来 16 年，我国预算内教育经费占财政支出的比例合理水平将为 16-17%之间。

本报告建议：本届政府在 2005-2007 年间，财政教育经费占财政支出（决算数）的比例每年提高 0.5 个百分点，则 2007 年我国财政性教育经费占 GDP 的比例将达到 4%，2010 年达到 4.3%，2020 年达到 5.1%。