

教育转型发展与人力资源强国建设丛书
胡瑞文 主编

王 红 著

中国教育经费

ZHONGGUO JIAOYU JINGFEI FAZHAN
LICHENG YU WEILAI ZHANWANG

发展历程与未来展望

教育转型发展与人力资源强国建设丛书

胡瑞文 主编

王 红 著

中国教育经费

ZHONGGUO JIAOYU JINGFEI FAZHAN
LICHENG YU WEILAI ZHANWANG

发展历程与未来展望

 上海科技教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国教育经费发展历程与未来展望 / 王红著. —上海:
上海科技教育出版社, 2016.1

(教育转型发展与人力资源强国建设丛书)

ISBN 978-7-5428-6321-8

I. ①中… II. ①王… III. ①教育经费—研究—中国
IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 288408 号

责任编辑 王慧敏

封面设计 杨 静 李梦雪

上海文化发展基金会图书出版专项基金资助项目

教育转型发展与人力资源强国建设丛书

中国教育经费发展历程与未来展望

王 红 著

出 版 上海世纪出版股份有限公司
上 海 科 技 教 育 出 版 社
(上海市冠生园路 393 号 邮政编码 200235)
发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心
网 址 www.sste.com www.ewen.co
经 销 各地新华书店
印 刷 上海师范大学印刷厂
开 本 787×1092 1/16
印 张 19
版 次 2016 年 1 月第 1 版
印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5428-6321-8/G·3611
定 价 58.00 元

序

FOREWORD

《中国教育经费发展历程与未来展望》是一本记录改革开放以来我国教育财政发展轨迹的专著。该书“用数据说话”，详尽地阐述了在中共中央、国务院关于建设教育强国的战略决策指引下，建立和完善以国家财政性教育经费为主，多渠道筹措教育经费的教育财政体制的发展历程，对于以史为鉴，开辟未来，进一步深化教育财政体制改革具有一定的现实意义。

《中国教育经费发展历程与未来展望》一书也是对上海市教育科学研究院智力开发研究所 30 年来教育财政研究轨迹的记录。上世纪 80 年代后期，我国教育经费随着国民经济增长逐步增加，但教育经费投入仍严重滞后于教育的发展，如何改革教育财政体制，大幅度增加教育经费投入，实现中共中央、国务院提出的教育经费投入占 GDP4% 的目标已成为事关中国教育发展大局的紧迫研究课题。在教育部财务司的指导和支持下，智力开发研究所组建了教育财政研究团队，确立了宏观数据分析与微观实证调查相结合的研究路线。30 年来，教育财政研究团队承担了教育部和国际组织委托的一系列重大研究课题，出版了《中国教育经费年度发展报告》等一系列在国内产生较大影响的著作。其中，蒋鸣和与王红合作撰写的“中国贫困县教育财政与初等教育成本”是 2000 年联合国教科文组织全民教育进展报告列出的 35 篇专题研究文献中由中国学者撰写的唯一的一篇研究报告。2000 年以后，团队的研究重点转向教育财政如何支持教育公平和提高教育投入产出效益上，并完成了国家自然科学基金重点项目《新型国民教育体系构建与公平教育实现机制研究》等一系列重大研究课题，王红女士的这本专著就是这一项目的研究成果之一。长江后浪推前浪，相信在上海市教育科学研究院的领导下，教育财政研究团队一定会为中国教育发展与改革作出更大贡献。

上海市教育科学研究院 蒋鸣和

前言

PREFACE

党的十一届三中全会以后,国家将工作重点转移到社会主义现代化建设上,开始实施全面的经济体制和财政体制改革。教育事业作为关系到社会主义建设全局和国家历史命运的根本问题,逐渐受到全党和全社会的重视,地位和作用日益提高。国家经济实力的增强和社会各行业对人才需求的增长,为教育发展提供了外部发展环境;同时,教育能够提高人们的劳动能力和身心素质水平,直接或间接地改善人们的社会地位,同时带来各种收益,这些又进一步刺激了社会 and 个体对教育需求的增长。

教育经费投入是发展教育事业的重要物质基础和保障条件,是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资。然而,我国教育经费历史欠账较多,供给能力较低,一方面国家投资教育,努力做到经费逐年增长,但由于国家综合国力尚未足够强大,财政拨款支持教育发展方面还存在较大困难;另一方面,人民群众对各级各类教育优质教育的需求日益强烈,教育经费供求之间的矛盾愈加尖锐。“穷国办大教育”的基本国情促使我们必须找到一条合适的发展道路。在经济体制和财政体制改革的促动下,我国进行了教育财政体制改革,逐步建立了两级分权的教育财政体制,国家财政性教育经费为主、多渠道筹措教育经费的体制初步形成。

根据我国教育财政体制改革的背景,基于教育经费增长速度与 GDP 增速的对比情况,本书将全国教育经费增长的历程主要划分为三个阶段。

(1) 与 GDP 增速基本同步的教育经费较快增长阶段(1980—1995 年)。这一阶段,在 1985 年《中共中央关于教育体制改革决定》的指导下,中央政府将教育管理的权力和责任逐步下放给地方各级政府。义务教育以县、乡两级政府为主,高等教育以省级政府为主,普通高中以市、县两级政府为主,中等职业教育以行业、企业为主导,同时鼓励高等学校、职业学校举办校办产业,鼓励乡镇企业和村委会、农民对农村义务教育集资办学。以上多种政策并举,使我国教育经费投入达到了 10% 的年均增长率(按不变价格核算),与 GDP 10.3% (按不变价格核算) 的年均增长率相近。其中,财政性教育经费投入的增速(9.1%) 低于非财政性教育经费的增速(14.1%)。

(2) 财政性教育经费与非财政性教育经费双轨驱动的高速增长时期(1995—2005年)。90年代中期以来,我国国民经济保持快速增长,城乡居民收入进一步提高,为全国教育经费投入水平的提高提供了坚实的物质基础和资源保障。这一阶段,按不变价格核算,教育经费的增长幅度(13.5%)均高于GDP的增长幅度(9.2%);其中,非财政性教育经费的增速(18.7%)远高于财政性教育经费的增速(11.3%),呈现财政性教育经费和非财政性教育经费双轨驱动的高速增长趋势。

(3) 财政性教育经费单轨驱动的高速增长时期(2005—2013年)。优先发展教育,促进教育公平,努力使全国人民“学有所教”,努力建成人力资源强国,是21世纪以后以改善民生为重点的社会建设的重要任务之一。为了适应我国经济社会发展的需要,中共中央、国务院先后出台了一系列加大财政教育投入的政策措施,高度重视增加财政教育投入,发展完善了公共教育财政体制,加大了对教育的财政保障力度。与此同时,受政策体制所限,非政府渠道资源投入难以进入教育市场,人民群众和社会团体投资办教育的积极性降低,多渠道筹措教育经费对教育经费投入增加的贡献力度减弱,使得2005年以后我国教育经费投入呈现出以国家财政性教育经费为主的局面。这一阶段,按不变价格计算,全国教育经费投入的增速(12.1%)超过GDP增速(10.1%)2个百分点;其中,财政性教育经费增速(16.2%)远高于非财政性教育经费增速(2.9%)。

三个阶段我国教育经费的快速增长,有力地支撑着我国各级各类教育的超常规发展:三级教育综合入学率由1990年的48%提高到2013年的74%左右;九年义务教育全面普及并实现了免费保障机制,九年义务教育巩固率于2013年达到92.3%;高中阶段教育毛入学率由1993年的28.4%提高到2013年的85%,进入普及化发展阶段;高等教育毛入学率则由1993年的4.7%提高到2013年的34.5%,进入到大众化发展中期;学前教育毛入园率由1993年的36.1%提高到2013年的67.5%^①。然而,要全面实现《国家中长期教育改革与发展纲要(2010—2020年)》目标,各级教育的发展仍不同程度地面临着发展规模、推进公平、提升质量,进而基本实现教育现代化的任务,需要大量的教育经费投入予以保障;同时,在国际上,教育与科技竞争日益加剧,我国教育经费投入总体水平与中上等收入国家仍存在较大差距,需要进一步追赶。但是,目前我国教育投资体制方面仍存在着一些亟须解决的问题和矛盾,不适应社会经济发展和教育发展需求方面的地方还有很多。如何通过教育财政体制改革,解决我国依然存在的教育(尤其是优质教育)需求旺盛与教育资源相对短缺之间的矛盾,通过政府和市场双轨驱动,为教育发展目标的达成提供强有力的物质保障条件,是需要认真研究和深入探讨的课题。

为此,对我国近三十年来教育经费投入与支出状况进行全面梳理与分析,认真总结

^① 2014年,全国义务教育巩固率为92.6%,高中毛入学率达到86.5%,高等教育毛入学率达到37.5%,学前教育毛入园率达到70.5%。

我国三十多年来教育体制和教育经费投入改革的经验,对于我国教育财政、教育经济领域的研究与决策显得更为迫切与重要。本书以改革开放三十多年来我国教育财政体制改革为背景,以历年度《中国教育经费统计年鉴》数据为支撑,结合全国教育事业发展情况,探究1980年以来各级教育经费投入增长所取得的成绩和经验,并以教育发展的目标为依据预测2020年各级教育经费投入强度,提出相应的改革建议。

本书系上海市教育科学研究院原院长胡瑞文研究员所主持的国家自然科学基金重点项目《新型国民教育体系构建与公平教育实现机制研究》(70833004)的成果之一。本书稿的完成,首先要感谢胡瑞文院长在课题研究和书稿写作过程中的全力指导与热心鼓励,为我提供了思路与方法,谨以此表达我深深的谢意!同时也诚挚地感谢课题组成员崔海丽、马致远、朱曦、樊星星等同志在本书撰写过程中所提供的帮助。

此外,本书的完成也得益于许多机构和个人的支持。特别要感谢的是教育部财务司相关领导和部门同志对书稿数据的提供以及对我个人的支持,感谢国家自然科学基金会对课题的大力支持,感谢上海市教育科学研究院的领导和同事们对我的帮助,同时也感谢上海科技教育出版社相关成员对本书出版的积极贡献。

从事教育经费统计工作二十余年,基于工作经验的积累,我对中国教育财政体制改革和教育经费投入的发展历程产生了浓厚的兴趣和强烈的使命感,以课题为契机,我大胆尝试梳理,期冀能对教育经济领域的研究提供一定的借鉴。本书的撰写虽经长时间努力,反复修改,但不足之处在所难免,还望专家同仁批评指正。

王 红

2015年12月12日

目 录

CONTENTS



上篇 全国教育经费的历史进展情况（1980—2013年）

第一章 全国教育经费投入变动情况分析	2
第一节 与 GDP 增速基本同步的教育经费较快增长阶段（1980—1995 年）	4
一、两级分权的中国教育财政体制建立	4
二、这一时期教育经费投入增长情况	11
第二节 财政性与非财政性教育经费双轨驱动的高速增长时期（1995—2005 年）	16
一、市场经济体制下公共教育财政体制的创立	16
二、这一时期教育经费投入增长情况	22
第三节 财政性教育经费单轨驱动的高速增长时期（2005—2013 年）	25
一、公共教育财政制度体系的建立与逐步完善	26
二、这一时期教育经费投入增长情况	31
第二章 全国教育经费支出变动情况分析	40
第一节 各级教育经费支出在全国教育经费支出中的比例结构	40
一、1993—2005 年，全国教育经费支出在各级教育间的配置结构	41
二、2006—2013 年，全国教育经费支出在各级教育间的配置结构	44
第二节 财政性教育经费支出在各级教育间的分配结构	46
一、1993—2005 年，财政性教育经费支出在各级教育间的分配结构	47
二、2006—2013 年，财政性教育经费支出在各级教育间的分配结构	48
第三节 全国教育经费支出的使用结构分析	49
一、人员、公用、基本建设三大支出的比例结构	49
二、全国教育经费按五大功能划分的比例结构	53



第三章 教育经费投入与支出的国际比较 58

第一节 绝对值比较 58

一、人均教育经费的比较 58

二、各级教育生均教育经费的比较 59

第二节 相对值比较 59

一、教育经费投入结构的国际比较 59

二、生均教育经费指数的国际比较 61

三、全社会固定资产与教育年度总投入比例变动 62

第四章 未来全国教育经费投入需求预测 63

第一节 2020 年全国教育经费和各级教育经费投入需求预测 63

一、2020 年全国教育经费投入需求的预测方法 63

二、2020 年全国各级教育经费投入需求强度预测 63

第二节 2020 年全国教育经费投入达到 GDP7% 方案的可行性分析 67

一、我国教育经费投入的体制与结构应借鉴美国、韩国发展模式 67

二、达到 2020 年预测目标的可行性分析 69

三、2020 年我国各级各类学校教育经费来源结构设想 72



下篇 各级教育经费收支情况（1993—2013年）

第五章 义务教育经费投入与支出分析 75

第一节 我国义务教育经费投入进展分析 75

一、我国义务教育经费投入总量分析 76

二、我国义务教育经费投入来源分析 84

第二节 我国义务教育经费支出进展分析 100

一、义务教育生均教育经费支出进展分析 100

二、义务教育生均教育经费支出结构分析 103

第三节 区域义务教育公共财政资源配置差异分析 111

一、省际差异 113

二、县际差异 130

三、城乡差异 146

第四节 2020 年义务教育经费投入强度预测及相关建议 155

一、2020 年义务教育经费投入预测	155
二、达到义务教育发展目标的政策建议	157
第六章 我国普通高中阶段教育经费进展情况	161
第一节 我国普通高中教育财政制度的变迁	161
一、管理体制与办学体制变迁	161
二、教育投资体制改革	161
第二节 普通高中教育经费投入情况分析	163
一、全国普通高中教育经费投入的历史进展	164
二、全国普通高中教育经费投入结构分析	169
第三节 全国普通高中教育经费支出情况分析	176
一、生均教育经费支出的历史进展	176
二、普通高中生均教育经费支出结构分析	179
第七章 我国中等职业教育经费投入与支出的历史进展	181
第一节 我国中等职业教育财政制度的变迁	181
一、管理体制与办学体制的变革	181
二、教育投资体制变迁	181
第二节 中等职业教育的教育经费投入情况分析	184
一、中等职业教育经费投入总量进展	184
二、高中阶段教育经费投入变动情况	188
三、中等职业教育经费投入结构变动分析	191
四、关于中等职业教育投入结构的分析与思考	200
第三节 中等职业教育经费支出情况	201
一、中等职业教育经费支出功能分析	201
二、中等职业教育的生均教育经费支出分析	203
三、生均教育经费支出的区域比较	205
第八章 普通高等教育经费投入与支出分析	211
第一节 普通高等教育经费投入进展分析	211
一、普通高等教育经费投入总量变动分析	212
二、普通高等教育经费投入结构变动分析	218
第二节 普通高等教育经费支出进展分析	233
一、全国高等教育生均教育经费支出进展分析	233



二、高等教育生均教育经费支出结构变动分析	236
第三节 普通高等教育经费的差异情况	242
一、全国地方普通高等教育经费支出差异情况	242
二、省际地方高校的教育经费支出差异情况	248
三、省内高校间的教育经费支出差异情况	253
第四节 2020 年我国高等教育经费投入强度预测与政策建议	260
一、2020 年高等教育经费需求预测	260
二、加大高等教育经费投入的相关政策建议	262
第九章 学前教育经费投入与支出分析	265
第一节 我国学前教育财政体制变迁	265
一、管理体制变革	265
二、办学体制改革	267
三、多元教育投资体制	268
第二节 我国学前教育经费投入进展分析	269
一、学前教育经费投入总量进展分析	270
二、学前教育经费投入结构进展分析	272
第三节 我国学前教育经费支出进展分析	274
一、学前教育生均教育经费支出进展分析	274
二、学前教育经费支出的差异情况分析	277
第四节 提高学前教育经费投入的政策建议	284
一、完善学前教育的管理体制,落实“省级统筹、以县为主”	284
二、改进政府对学前教育的投入方式,加强上级政府对各区学前教育的转移支付 ..	285
三、完善多渠道筹措教育经费的体制	286
参考文献	288

上 篇

全国教育经费的历史进展情况（1980—2013年）



第一章 全国教育经费投入变动情况分析

1980 年以来,随着把教育真正摆在优先发展战略地位的意识逐步增强,全国在教育经费投入水平上取得了巨大的成就,教育经费投入总量持续增长^①。按当年价格计算,1980—2013 年,全国教育经费由 145.5 亿元增加到 30364.7 亿元,增长了近 208 倍;教育经费增长速度高于国内生产总值(GDP)的增长速度,使得我国教育经费占 GDP 的比例由 1980 年的 3.2% 增长为 2013 年的 5.3%,30 多年内共提高了 2.1 个百分点。人均教育经费由 1980 年的 14.7 元增长为 2013 年的 2232.0 元,增长了近 152 倍。

表 1-1 1980—2013 年全国教育经费投入及占 GDP 比例情况(按当年价格)

年份	全国教育经费投入 (亿元)	占 GDP 比例 (%)	人均教育经费 (元)
1980 年	145.5	3.2	14.7
1995 年	1878.0	3.1	184.8
2005 年	8418.8	4.6	643.9
2013 年	30364.7	5.3	2232.0

教育经费是一国教育事业发展的物质基础和重要条件,其投入水平直接影响着国民教育规模的扩大和教育质量的提升。我国教育经费的快速增长,有力地支撑着我国各级各类教育的发展,三级教育综合入学率^②由 1990 年的 48.0% 提高到 2013 年的 74.0% 左右。30 多年间,我国已全面普及了九年义务教育,九年义务教育巩固率在 2013 年达到 92.0% 左右。高中教育在校生数由 1980 年的 1139.5 万人增长到 2013 年的 4369.9 万人,其毛入学率在 2013 年达到 86.0%。我国高等教育在校生数由 1980 年的 192.3 万人增加到 2013 年的 3460 万人,毛入学率则由 1.2%^③ 提高到 34.5%。与此同时,学前教育毛入园率在 2013 年也达到了 67.5%。

① 全书数据统计时小数点位数未作统一处理。

② 即小学升初中、初中升高中、高中升大学,其计算公式粗略为:三级教育综合入学率=(当年小学六年级毕业生数+当年初中三年级毕业生数+当年高中三年级毕业生数)/(当年初中一年级招生数+当年高中一年级招生数+当年大学一年级招生数)×100%。

③ 吴岩.高等职业教育发展定位中的若干问题[J].职业技术教育(教科版),2004(19):13.

表 1-2 1990—2013 年全国三级教育综合入学率

年份	6~22 岁总人口 (万人)	三级教育在校生数 (万人)	三级教育综合入学率(%)
1990 年	37448.3	18011.5	48.0
2000 年	35779.7	23250.1	64.0
2010 年	32400.5	23356.7	72.0
2013 年	27615.0	20435.6	74.0

表 1-3 1995—2013 年各级教育入学率情况

	义务教育 完成率(%)	高中教育 毛入学率(%)	高等教育 毛入学率(%)	学前教育 毛入园率(%)
1995 年	55.1	33.6	6.7	41.0
2000 年	78.8	42.8	11.2	35.6
2005 年	84.1	52.7	21.0	41.4
2012 年 ^①	—	85.0	30.0	64.5
2013 年	—	86.0	34.5	67.5

按我国教育经费增速与同期 GDP 增速对比情况,根据不同基期不变价格的计算结果,将 1980—2013 年我国教育经费增长分为如下三个阶段:(1)与 GDP 增速基本同步的教育经费较快增长阶段(1980—1995 年);(2)财政性教育经费与非财政性教育经费双轨驱动的高速增长时期(1995—2005 年);(3)财政性教育经费单轨驱动的高速增长时期(2005—2013 年)。其中,第二、三阶段(1995—2013 年)均为教育经费增速远高于 GDP 增速的持续高增长阶段。不同时期教育经费增长的增速体现了经费投入水平的三个阶段性特征。

表 1-4 1980—2013 年全国 GDP 与教育经费投入年递增速度情况(按不同基期不变价格计算)

年份	年均增长率			
	GDP(%)	教育经费投入 (%)	其中:财政性教育经费 (%)	其中:非财政性教育经费 (%)
1980—1995 年	10.3	10.0	9.1	14.1
1995—2005 年	9.2	13.5	11.3	18.7
2005—2013 年	11.3	13.5	17.5	4.1

① 2012 年全国义务教育巩固率为 91.8%,2013 年该比例为 92.3%。



第一节 与 GDP 增速基本同步的教育经费较快增长阶段 (1980—1995 年)

1980—1995 年是我国国民经济恢复增长和改革开放的初期阶段,在 1985 年《中共中央关于教育体制改革决定》的指导下,中央政府将教育管理的权力和责任逐步下放给地方各级政府,义务教育以县、乡两级政府为主,高等教育以省级政府为主,普通高中以市、县两级政府为主,中等职业教育以行业、企业为主导,同时鼓励高等学校、职业学校举办校办产业,鼓励乡镇企业和村委会、农民对农村义务教育捐集资办学。以上多种政策并举,使我国教育经费投入达到了 10.0% 的年均增长率,与 GDP10.3% 的年均增长率相近。

表 1-5 1980—1995 年 GDP 与教育经费投入增长速度的相关分析 (按不同基期不变价格计算)

年份	年均增长率			
	GDP (%)	教育经费投入 (%)	其中:财政性教育经费 (%)	其中:非财政性教育经费 (%)
1980—1985 年	10.7	12.1	12.1	11.6
1985—1990 年	7.9	8.7	8.6	9.0
1990—1995 年	12.3	9.3	6.5	21.8
15 年年均增长率	10.3	10.0	9.1	14.1

一、两级分权的中国教育财政体制建立

党的十一届三中全会以来,党和国家工作重点发生转变,改革开放被提上日程,国家开始了全面的经济体制和财政管理体制改革,这一制度的革新,为我国教育财政制度的创新提供了制度环境。中国长期以来教育事业快速发展和教育投入总量不足之间的供求矛盾逐渐凸显,这促使各级教育行政部门,在“穷国办大教育”的基本国情下,积极探索多渠道筹措教育经费的新途径,推动了我国教育财政制度发生新的变革。与此同时,随着邓小平理论的确立,教育事业作为关系到社会主义建设全局和国家历史命运的根本问题,重新受到全党和全社会的重视。

在党中央、国务院的领导与支持下,中央和地方的各有关部门领导加强了对教育工作和教育经费投入的认识,开始对以往高度集中的国家教育财政体制的改革和实践,并在 1993 年以后,逐步完成了由一元的政府投资,向由国家、个人、学校、社会等多元投资方向的转变,为我国增加教育经费投入,满足教育事业发展的需要提供了一定的支撑条件。

(一) 教育财政体制改革的背景

1. 经济、财政体制改革的推进

改革开放以后,随着社会秩序的逐步恢复,如何加快发展经济,开展四个现代化建设,提高与改善人民的生活水平,成为摆在国家领导人面前的现实问题。在拨乱反正的过程中,生产力的长期停滞和徘徊,以及国内外面临着的严峻生存环境,促使中国决定进行体制改革和战略调整,这一时期经济体制改革逐步酝酿成熟。1978年党的十一届三中全会确立了以“放权让利”为基本思路的改革方针。这一时期的经济、财政体制改革主要表现在以下三个方面:

一是扩大国有企业的自主权,并将市场机制引进企业发展、以激活企业的发展潜力。对企业的扩权内容主要有这两个方面:在利润分配上,给企业以一定比例的利润留成;在权力分配上,给企业以一定的生产计划、产品购销、资金运用的权力,以打破企业是政府机关的附属物,吃国家“大锅饭”的体制^①。同时国家允许企业将一部分利润留成用于发放职工的福利和奖金,其目的是把企业的发展状况、经济效益与企业职工的个体利益挂钩,以充分调动企业、职工的主动性和积极性。在这种改革促动之下,企业职工的工资水平获得普遍提高,城镇居民收入水平明显提升。据统计数据表明,全国国有经济单位职工的年均工资,由1978年的644元增加到1990年的2284元,12年间,扣除物价上涨因素后,公有制职工年均工资的平均增幅达8.1%^②。

二是放权让利的农村经济体制改革。《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中提出了推动农村经济体制改革最重要的两条政策。其一是尊重生产队的自主权和所有权,农民有经营自留地、家庭副业和进入集市贸易的自由(即家庭联产承包责任制的实行);再是大幅度提高农副产品收购价格,直接增加农民的收入^③。前者旨在“松绑”,后者则在于“让利”。农村经济体制的调整和经济政策的放宽,给予了农民前所未有的自主权和选择权,利益的驱动激活了农民们的生产热情、拓宽了他们的选择范围,这使得农民收入水平和生活状况均得到大幅度提升。据统计,1978年农民人均纯收入为133.6元,1990年增长到686.3元,扣除物价上涨因素,实际年均增长10%左右^④。

三是实行中央与省、自治区两级财政新体制。将过去由中央掌握的计划、生产、资源分配、投资决策的部分权力和责任下放给省级政府,其核心是财权的下放。为了贯彻落实“调整、改革、整顿、提高”的方针,适应逐步实现四个现代化的需要,从1980年起,除北京、天津、上海三个直辖市继续实行“总额分成、一年一定”的体制以外,中央对各

① 肖冬连. 1978—1984年中国经济体制改革思路的演进[J]. 当代中国史研究, 2004(5): 63.

② 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 1996[M]. 北京: 中国统计出版社, 1996.

③ 中共中央关于加快农业发展若干问题的决定[Z]. 中国网, www.china.com.cn. 2008-4-10.

④ 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 1996[M]. 北京: 中国统计出版社, 1996.



省、自治区实行了“划分收支、分级包干”的集权与分权相结合的财政体制,改“一灶吃饭”为“分灶吃饭”^①。实行“分灶吃饭”的财政管理新体制,是我国这一时期财政制度改革的重突破。财权的下放,一方面较大幅度扩大了地方各级政府的财权,调动了地方发展经济和社会事业的积极性;另一方面则增强了地方政府增收节支的能力,以及承担了财政收支平衡的部分责任。

总之,改革开放以后,我国启动的经济体制改革,逐步实现了由过去高度集中、统一的计划经济向有计划的商品经济转变;“分灶吃饭”的财政体制改革则使得地方财权不断扩大。经济体制和财政体制的全面变革,激活了我国经济发展的潜力,使得我国 GDP 持续增长,国民收入水平不断提高,国民经济的所有制结构逐步趋于多元化,为教育体制的变革提供了良好的外部环境。

一方面,财权的下放,使得地方政府能够积极根据本地的实际情况发展教育事业,特别是基础教育,这就为教育管理、教育财政等责任的下放提供了制度性条件。另一方面,国民收入和利益分配格局的转变,导致了国家财政收入占 GDP 比例由 1978 年的 31.2% 逐年下降到 1988 年的 15.8%。要承担起教育发展所需要的全部经费,仅靠国家财政的力量是远远不够的,面对这种状况,政府就需要将发展教育,尤其是基础教育的财政责任扩大到社会和个人;而农民纯收入和城市职工工资收入的增加,多元利益主体的形成,又使得政府将部分财政负担扩大到社会和个人由可能变为现实。^②

2. 教育事业恢复发展的需求

文革以后,经过拨乱反正,国家各方面建设开始逐步走向正轨。1977 年中央教育部决定恢复高考制度,这是一件关系到国家和青少年命运的大事,拨正了中国教育发展的方向。1978 年 3 月召开的全国科学大会更是给中国教育的发展增添了无限活力。1978 年 4 月召开的全国教育工作会议,恢复了教学秩序,提出教育要适应国民经济发展。

然而在 70 年代后期,我国教育事业的发展严重滞后,突出表现在:一是普及教育落后,当时全国约有文盲 14000 万人。普及小学五年教育的状况是“三、六、九”,形式上有 90% 的人进了小学,实际念完五年的不过 60%,真正达到小学毕业的程度的只有 30%;二是高等教育落后。当时我国每一万人中只有大学生 9 人,比印度(52 人),越南(17 人)还少,在世界 137 个国家和地区中,占 129 位^③。教育的发展远远不能适应四个现代化建设的需要,在国际中也处于相对落后的地位。而这一时期教育经费供给不足的现状也十分严峻,1978 年全国教育经费投入仅为 79.35 亿元,其中预算内教育经费仅为 74.17 亿元;该年度小学生均事业费为 17 元,中学生均事业费为 40 元,教育事业费中公

① 肖冬连. 1978—1984 年中国经济体制改革思路的演进[J]. 当代中国史研究, 2004(5): 63.

② 杨会良. 当代中国教育财政发展史论纲[M]. 北京: 人民教育出版社, 2006: 63-64.

③ 何东昌主编. 教育上不去, 四化将落空·中华人民共和国重要教育文献 1976—1990[M]. 海口: 海南出版社, 1988: 1748.