

改革开放以来中国财政教育投资问题研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年5月26日 张宏霞

摘要：财政教育投资是指国家和各级政府对教育领域的投资，它是发展教育事业的重要物质保证。中国财政教育投资绝对数增长较快，但相对数水平较低，投资级别结构和地区结构均不合理。应加强财政教育投资的调控，完善财政教育经费收入制度，确保财政教育投资落实到位。

关键词：财政投资；教育投资；投资总量；投资结构；投资效益

教育投资，也称教育资源、教育投入、教育经济条件等，指一个国家或地区，根据教育事业发展的要求，投入教育领域中的人力、物力和财力的总和。教育投资水平，主要用于衡量国家在发展教育事业上所付出的努力程度，以及这个支出水平能否与国家财力、教育发展的速度和规模相适应。现代经济的发展证明，世界上任何一个国家的经济与社会进步都离不开教育，因为它是科技和社会进步的基础，对国家的生存竞争和长远发展起着决定性的作用。各国的综合国力竞争越来越取决于科技和教育，而科技的发展与普及又离不开教育，所以世界各国无不对教育给予极大的关注与投入。但是由于教育产品的特殊性质及外部性，要求政府（财政）积极介入教育投资并积极采取财政支持政策为教育发展构筑良好的政策与制度环境，以弥补市场缺陷。

教育经费投资概念在使用时，有广义和狭义之分，[1] 广义的教育经费投资就是全部的教育经费投资，包括国家拨款的教育经费，集体投入的教育费用，个人和家庭承担的教育费用；狭义的教育经费投资，是指国家预算内教育经费的投资。

本文中的财政教育投资是指国家财政性教育经费，包括国家财政预算内教育经费、各级政府征收用于教育的税费、企业办学校教育经费、校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费。其中财政预算内教育经费又包括教育事业费拨款、教育基建拨款、教育科教经费拨款和其它经费拨款。

一、中国财政教育投资总量分析

从建国后一直到改革开放前，中国教育经费的投资水平远远低于国际平均水平和同等发达程度国家的水平。自从20世纪80年代以后，在改革开放带动下，教育体制改革不断推进，教育规模逐渐扩大，国家的教育投入在大幅度增加，但国家财政教育投资占GDP比重仍远远低于国际水平。

（一）中国财政教育投资的绝对数

随着中国市场经济体制的不断完善和公共财政模式的逐步确立，中国政府逐步调整了教育政策，财政教育体制和财政教育投资政策也随之变化。近年来，中国财政教育投资总量基本上处于不

断上涨趋势，绝对数值从1978年的75.05亿元增长到2006年的6348.36亿元，增长了85.78倍。特别是，自1992-2006年间，全国教育财政性投入的绝对规模逐年增加，年平均增长达到16.5%。

可见20世纪90年代中期以前，中国财政教育投资在大多数年份里的增长速度都不是很大。而根据世界上许多国家的成功经验，在经济发展的初级阶段，教育应作为先行带动力量。相对中国经济和社会发展的需要而言，中国教育投资总量明显不足。因此国家不断加大对教育投资的力度，从1998年开始，财政教育投资的增速明显加快，但这是否代表中国的财政教育投资已经足够了呢？这要看下面的相对数分析。

（二）财政教育投资占GDP比重的相对数

人们一般用公共教育投资占GDP的比重来比较各个国家教育投资的相对规模，衡量各国政府对教育的投入程度。公共教育投资是指政府对教育负担的支出或与政府有关的支出，包括直接支出和中间支出。中国这一指标主要用财政性教育经费代替。财政教育投资占GDP的比重这一指标是衡量一个国家有多少资源用于教育的重要指标。从表1可以看出，虽然中国财政教育投资绝对量增长较快，但相对于GDP增长的速度却显得极为缓慢。中国在1994年颁布的《中国教育改革和发展纲要》的实施意见中曾明确提出，要逐步提高财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，在20世纪末这一比例要达到4%。虽然GDP和GNP的统计口径有所差异，但从2000年财政教育投资占GDP的比例为2.58%这一数据中，就可以判断出占GNP4%的目标是不可能实现的，而且还相差甚远。

表1 中国财政教育投资占GDP比重单位：%

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
比重	2.32	2.34	2.35	2.40	2.55	2.58	2.78	2.90	2.84	2.78	2.82	3.00

资料来源：根据《中经网统计数据库》各期数据计算所得。

从中国与世界各国的比较来看，中国财政教育投资无论是占GNP的比重还是占GDP的比重，与经济发达国家不可相提并论，与世界平均水平相距甚远，甚至远低于发展中国家的平均水平。北京大学陈良焜教授等人曾用经济计量模型计算出教育投资的国际平均水平。[2]他们以人均GNP作为经济发展水平指标，以政府的公共教育投资占GNP的比例作为教育投资水平指标。20世纪80年代中期研究时，选取了人口在1000万以上的8个国家1961-1979年的统计数据，以1980年美元价格计算，建立经济计量模型，通过回归分析，给出了相同经济发展水平条件下，政府教育投资占国民生产总值的比例，即政府教育投资的国际平均水平（如表2所示）。

表2 教育投资占国民生产总值的国际平均水平单位：%

人均GNP（1980年美元）	300	400	500	600	700	800	900	1000
教育投资占GNP百分比	3.29	3.52	3.69	3.84	3.96	4.06	4.16	4.24

资料来源：上海财经大学公共政策研究中心，《2000年中国财政发展报告》，上海财经大学出版社2000年版。

按照表2列出的标准，中国曾预计在20世纪末，人均GNP将达到800美元~1 000美元，所以中国在《中国教育改革和发展纲要》中明确提出，到20世纪末，国家公共教育投资占国民生产总值的比重应达到4%。而实际上，中国的财政教育投资占国内生产总值的比重到2000年也仅为2.58%，与4%的世纪末目标相差甚远。即使在2006年，这个比重也不过刚到3.00%。

可以看出，改革开放后，中国财政对教育投入了大量的财力，财政教育投资近年来有了大幅度增加，促进了中国教育事业的迅速发展。但财政教育投资占GDP的比例过低，从而国家财力无力支持教育，不能满足中国经济建设需要，不符合经济发展初级阶段教育先行的要求。因此增加教育投资是国家财政今后一段时间内的当务之急。目前，国家财政对教育的支出已经达到一定程度，继续不断增加教育投资对于国家财政也是很吃力的，今后要加大教育投资，在增加政府教育总量支出的基础上要进一步拓宽教育的收入来源，这主要是通过提高财政的集中度来实现，多途径地筹集非财政性教育资金。

二、中国财政教育投资结构分析

财政教育投资结构反映的是财政对教育投资资金的使用方向和结构是否合理，资金是否运用到最需要的领域，哪些领域投入过多，可能造成浪费，而哪些领域投入过少，有待于加大投入力度。教育投资结构按照不同的标准可以有多种划分方法，以下主要从教育投资级别结构和教育投资地区结构两个方面来分析。

（一）财政教育投资级别结构分析

级别结构指的就是三级教育投资结构，具体是指一个国家公共教育投资用于初等教育、中等教育和高等教育的比重。它反映了一个国家对各阶段教育的重视程度，这一结构是否合理直接影响着教育事业的持续、健康发展。通常各国财政教育投资在各级教育间的分配体现了该国教育政策的重点，本质上反映了该国经济社会教育发展的需要。一般来说，经济水平较低的国家，教育发展的重心在普及初等教育，随着经济水平的发展，教育发展的重心也逐步上移。美国、日本等发达国家由于教育投资起步早，基本上普及了初等教育，政策重点向中等教育延伸。所以中等教育与高等教育发展水平较高，中等教育与高等教育投资所占比例也相对较高。因此，三级教育经费支出比例比较均衡。而韩国等发展中国家处于经济和教育发展的初级阶段，基础教育还很薄弱，经济发展水平需要大量的中等知识技术层次的人才，因此政府教育投资重点在普通教育，尤以初等教育为重。因此，教育投资中初等教育所占比例较大，高等教育相对比例较小。

具体再来看中国，中国高等教育投资的比重为22%，位于该表所列国家的前列，不仅大大高于一般的发展中国家，而且高于一些发达国家，而中国对初等、中等教育的支出与表中所列的大多数国家相比显得相对不足，无论是初等教育，还是中等教育比一般国家都低。世界上大多数国家政府主要集中力量发展基础教育，而高等教育除了政府支出外，个人办学也占很大比例。中国则恰恰与此相反，高等教育投资比例不断增加。不仅如此，中国高等教育还存在着效益低下的问题。据统计，中国培养一个大学学生的投资相当于培养60个小学生的投资，无论与发达国家还是发展中国家相比，这个代价都是惊人的。这既不符合国际惯例，又不利于中国经济发展。

（二）财政教育投资地区结构分析

地区结构有多种分类方法，鉴于统计资料的局限性，这里主要讨论城市和农村财政教育投资不

均衡问题。值得指出的是，城乡之间的教育投资差距主要体现在义务教育方面。

经济发展水平、人口结构和原有教育发展水平，制约着教育的发展规模与速度，造成教育资金投入的悬殊差别。农村基础教育是“地方办学，分级管理”，大部分农村学校的教育经费仍然主要靠地方财政拨款，一些贫困地区，投入教育事业的资金十分有限，因而教育经费得不到保证，导致教育基础水平比较低，文盲和半文盲比例高，学校留级率高，影响了整个地区的教育质量，直接导致了城乡教育发展的不平衡。

这一点在城乡之间的生均教育经费差距上体现的更明显。生均教育经费是指在一个财政年度内，每个学生平均可用于自身教育的教育经费。其计算公式为：生均教育经费=教育经费总额÷相应学生人数。根据资源分配均等原则，不同地区和学校的生均教育经费应该是相同的，但目前中国的义务教育经费分配还远没有达到这一标准。这里以财政预算内事业费的生均指标为例。无论是小学生的生均教育经费投资，还是初中生均教育经费投资，城市的数量都大于农村，需要说明的是，在计算城市的生均教育经费时，由于缺乏相关的统计资料，我们用全国的生均教育经费替代了城市的生均教育经费^①，[4]而全国生均教育经费在数量上远低于城市生均教育经费，不能完全准确地反映城市生均教育经费的数额。因此，上述对比分析结果尚不精确，只能反映城市与农村生均教育经费间差距的变化趋势，即城乡间教育经费的差距在继续扩大。而且由于城市生均教育经费高于全国生均教育经费，所以这种差距的扩大速度远远快于表中的统计结果。

从以上的分析可以看出，中国财政教育投资结构不合理的现象较为严重：教育投资在三级教育的分配中，基础教育的支出比例过低，高等教育的支出比例过高。根据三级教育的性质和政府投资行为的特征，中国在目前经济发展的初级阶段教育的支出重点应在初等教育阶段，提高中小学生的生均教育经费水平，缩小生均教育经费的过大差距。城乡差距日益扩大，教育投资的悬殊与各地区经济、社会发展的差距互为因果，影响了中国整个经济社会的均衡发展。因此，今后应加大对基础教育的支出力度，资金向农村和偏远地区倾斜，主要可通过转移支付来实现，同时大力发展民办教育。

三、中国财政教育投资效益分析

投资效益是指在投资活动中，投入产出之间的对比关系。由于教育是一种特殊的产品，受教育者学到知识和技能后，增加了获得收入与享受生活的能力，在今后的工作中较容易获得较高报酬的职位，从而获得相对较高的货币收益与精神享受。并且随着教育程度的提高，人们的法律知识、道德修养得到普遍提高，有助于提高整个社会的文明程度和保证社会秩序的稳定。更为重要的是，个人接受了教育后，提高了人们的技能，有助于提高企业和全社会的劳动生产率，有助于经济增长，国民收入增加。因此，财政教育投资效益就是指通过投入一定的教育资金，最终会对经济增长产生多大的贡献。[5]由于经济增长的直接表现就是GDP增长，这里通过建立模型揭示财政教育投资和GDP增长率之间的关系，反映财政教育投资效益。

财政教育投资水平存在差异，但平均来说，随着GDP的增长，财政教育投资也在增长。因此可以说，财政教育投资与GDP总量之间相关关系很强。

教育投资与GDP总量之间确实存在着十分紧密的内在依存关系。两者之间关系到底怎样呢？通过建立回归模型来说明。从表6可知，由于财政教育投资增长率和GDP增长率指标的变化趋势具有一定

的波动性，很可能会产生异方差问题，从而导致伪回归现象，致使研究结论无效。为了消除异方差，更好地揭示教育投资与GDP增长之间的关系，对财政教育投资和GDP取对数并进行差分处理，用 $\log(\text{GDP})$ 表示GDP的增长率，用 $\log(\text{EDU})$ 表示教育投资的增长率。建立财政教育投资和GDP之间关系的回归模型如下：

$$\log(\text{GDP}) = C + \beta \cdot \log(\text{EDU}) + \mu$$

运用EViews5.1分析结果，如表6所示。

从回归结果看，模型拟合较好。其方差解释能力为0.9897，这说明模型在整体上拟合较好。但DW统计值仅为0.9088，与2还有较大的差距，这说明回归模型残差项存在较为严重的序列自相关问题。而且，在简单线性回归模型下GDP增长率对教育投资增长率回归的残差趋势图也显示，回归模型的残差确实存在着高度的正自相关。上述分析结果表明，中国教育投资增长率与GDP增长率之间存在的内在依存关系，并不是简单的线性回归关系。因此为消除自相关，需要对模型进行修正，对一阶自回归修正的主要方法是引用AR(1)技术，AR(1)过程将过去观测值的误差包含在现在观测值的模型中，运用EViews5.1分析结果，DW统计值仍远小于2，因此，进一步使用MA项，即在上述模型中使用AR(1)、MA(1)，DW检验值由原来的0.9088提升到2.0281，圆满地消除了残差项的序列自相关。回归模型中的常数项、解释变量和AR(1)的t统计值都一致地通过了显著性检验，回归系数都显著地不为0。

由此，得到GDP增长率对财政教育投资增长率的广义差分回归模型：

$$\log(\text{GDP}) = 4.658 + 0.865 \times \log(\text{EDU}) + [\text{AR}(1) = 0.530] + [\text{MA}(1) = 0.997]$$

在上述回归模型中，自变量的回归系数为0.865，说明 $\log(\text{EDU})$ 每增加1个单位， $\log(\text{GDP})$ 就相应地增加0.865个单位，这表明在1990-2006年期间中国财政教育投资对GDP增长的推动作用约86.5%，足见财政教育投资对经济增长的作用。

通过前述的实证分析可以看出：财政教育投资是推动经济增长的重要力量；增加财政教育投资有助于促进中国实际经济总量的增长。因此，为保持未来的经济持续快速增长，首先要重视对教育的合理投资。为此应该继续深化教育投资体制改革，提高教育投资效益，从而促进经济持续、健康、稳定增长。

四、完善中国财政教育投资的对策建议

从前面的分析中可见，改革以来中国财政教育事业取得了长足进展，教育投资持续增长，足见中央政府对发展教育的重视。但目前存在的问题也不少，同时，教育投资对促进经济增长的作用不容忽视。因此还需要继续完善财政教育投资制度。下面对改革现行的财政教育投资制度作一点探讨。

(一) 加强对财政教育投资行为的调控，对不同层级的教育投资采取有差别的调控手段

政府对教育的调控职能表现在对教育投资的不同层次采用不同的调控方法和手段。对于一般性的基础教育，由于其纯公共产品的属性很强，通过这个阶段形成人力资本，不但是人力资本质量提

高和进一步充实的前提，而且还关系到整个国家的国民素质等重大问题，因此，政府对其教育投资的强制性直接干预具有非常重要的意义。

1. 在基础教育方面，应进一步加大对农村及贫困地区义务教育的支出力度，完善财政转移支付制度。

近些年来，中国各级政府采取了许多积极的措施，不断增加财政对义务教育的拨款，中国已实现了基本普及义务教育的目标。但还必须承认，当前中国义务教育所需资金问题并没有解决好。要解决这个问题，必须推行规范的义务教育财政转移支付制度，建立省际之间、县际之间的横向教育转移支付框架。促进各地方政府基础教育提供能力的均等化，鼓励富裕省份向贫困省份伸出援助之手，帮助农村及贫困地区发展教育。这种省份之间的横向转移支付，采取一帮一、一帮多、多帮一等各种形式，往往比中央的纵向转移支付的力度更大，更有效。县际之间的教育转移支付由省级财政根据自身的情况，参照省际之间的横向转移支付制度，制定具体办法并组织实施。

2. 政府对非义务教育的学校应实行有区别的资助政策，鼓励民办教育的发展。

在非义务教育阶段，主要有高中、职业学校、成人教育高等学校和普通高等学校等几种不同类型的学校。长期以来，中国对这些学校按全额预算管理，由财政部门负责供给经费，实际上并未能把这些学校需要的资金拨足。因此，在政府财力有限的情况下，应通过改革教育财政资金配置办法，对不同类型的非义务教育学校实行不同的财政政策，实现国家培养人才的目标。

1. 对非义务教育中的公立学校实行差额预算管理，大力发展民办教育。对于非义务教育阶段的公立学校，在全面测算其财务收支的基础上，以收抵支：支大于收时，其差额由国家财政补助；收大于支时，其多余部分上缴财政，列入国家预算的只是差额部分。这种方法有利于发挥学校管理财务收支的积极性，更好地完成事业计划，减少资金的缴拨手续。此外政府要通过设立教育基金、专项基金、经费补助、财政拨付、制定信贷政策等途径，支持民办教育事业的发展。建立民办教育发展基金可能是一种比较长久而有效的办法，可通过国家划拨部分教育经费、社会融资或贷款方式建立教育发展基金，帮助民办学校改善办学条件；也可以从各级政府的教育事业费中抽取一定的比例，用于支持办得好且有财政困难的民办学校。这样，国家可以通过经济手段调控收费，鼓励民办学校降低收费，提高办学质量。

2. 扩大教育券试点范围。教育券制度最早是1955年由美国经济学家弗里德曼针对当时美国公立学校一统天下、教育制度僵化、效率低下的现状而提出的一种制度设想。其基本观点是由政府把经过预算的教育经费折算成一定数额的有价证券（教育券）直接发给学生，学生凭券自主选择公立学校或私立学校就读，而不受学区的限制。学校则以收集到的教育券向政府有关部门兑换现金，以支付办学费用。教育券的好处在于，一方面能保持政府对于教育的投入，把看得见的福利发到学生的手中；另一方面又可以通过增加学生对学校的选择权利，促使学校教育在竞争中提高质量。学校只有办好，才能吸引学生；学生多了，从政府拿到的办学经费自然也多。通过教育券，政府实现了对教育的有效投入，学校之间则形成竞争局面，教育质量将得到相应提高。2001年起中国浙江省长兴县开始试行教育券计划，今后应在大范围内推广教育券。[6]

3. 完善银行助学贷款制度，开办教育银行。现行银行助学贷款运行中的主要问题是银行没有积极性，其原因无非是单笔贷款额度小、成本高，以及个人信用制度没有形成，害怕出现坏账。可以

考虑以学校为单位进行学生集体贷款，以减少贷款成本及坏账，政府应公开承担对学生贷款的担保责任，对发生的坏账直接用财政资金偿还银行，以免除银行的顾虑和怀疑。公开担保与核销坏账相比，对政府而言只是一个暗处减收与明处增支的区别，实际负担是一样的，担保既能调动银行贷款的积极性，又能昭示政府维护高等教育公平的决心，何乐而不为？美国、日本两国，或者是政府对高等教育提供担保，或者是直接用公共资金提供学生贷款。他们的经验值得我们借鉴。

（二）完善财政教育经费收入制度，拓宽教育收入来源

增加教育投资是落实教育投资战略地位的根本措施，各级政府、社会各方面和个人都要努力增加对教育的投入，确保教育事业优先发展。市场经济条件下，还没有一个国家真正将教育全面推向市场，中国财政教育投资占GDP比重与国际水平相比，还存在一定差距，因此，应积极采取有效措施不断提高国家财政对教育投入的比例。

1. 适时开征教育税。中国目前开征的城市教育费附加和农村教育费附加虽带有一定强制性，但毕竟不是税，在实际征收中，征收部门往往先保税，后收费，使这些费用难以征收，漏征面很宽。有鉴于此，政府可以考虑开征教育税以取代教育费附加。在具体的税收管理权限上，可由中央政府设定一个最低标准的税率，这个统一的税率由中央政府统一征收管理。此外，在统一税率的基础上，设定一个浮动税率，由各地根据本地实际情况在浮动范围内自行决定，中央将浮动范围内收取的教育税要全部用于支持贫困地区的教育，这样在一定程度上缩小了贫富差距，而且也使中央政府增加了财政收入，以便在不同的财政支出中进行合理的分配，相应增加教育投资。

2. 发行教育公债，专款专用于教育事业。教育公债是一种政府专门筹集教育经费发行的公债。教育公债的发行规模可由中央政府根据需求和可能动态平衡的原则并结合当年国债发行计划综合考虑。教育公债期限结构应以中长期为主，适当辅以短期券种。期限结构的选择，一方面要考虑专募资金的平稳性。同时还要结合其他券种的期限结构，以平衡财政偿还压力。国家发行教育公债可以是综合性的，也可以是专业性的，如义务教育公债、高等教育公债、职业教育公债等。鼓励大学发行教育公债，大学发行普通公债，可以按市值支付学费，以激发家长购买教育公债的积极性。[7]

（三）完善各种监督机制，保障财政教育投资落实到位

面对教育投入存在的问题，借助于政策和法律来规范和保证教育投入很有必要。为了保障教育投资落实到位，政府应该完善各种监督机制。具体地说，可以从三个方面来抓：第一，加强权力机关的监督。权力机关的监督主要指各级人民代表大会的监督。各级政府应该按规定接受监督，每年不仅要向人大公布包括教育经费占整个财政支出的比例，占GNP的比例，而且要公布教育经费的使用情况，各级人大要定期对各级政府教育经费的执行情况进行检查。第二，明确行政机关的监督。行政机关是教育经费的主要管理者，行政机关不仅要教育经费的管理和使用情况进行审计，而且还要采取督导的形式对下级政府教育机构和学校进行督查，发现问题，及时处理。第三，加强社会监督。社会监督主要包括各民主党派及其成员，各社会团体和人民群众的监督。首先要有定期公布制度，增加教育经费使用情况的透明度。学校要通过教职工代表大会的形式对本校教育经费的使用情况予以公布。其次要通过各级新闻媒介经常宣传捐资助教的典型，对乱集资、乱收费和乱办班等现象向社会曝光，惩恶扬善，以形成良好社会风气。

注释：

①这种替代方法具体参见王善迈的《重构中国公共财政体制下的义务教育财政体制》一文，《北京大学教育评论》2005年第4期。

参考文献：

- [1] 夏杰长. 经济发展与财税政策 [M]. 北京：中国城市出版社，2002，170-221.
- [2] 陆铭，陈钊. 因患寡，而患不均——中国的收入差距投资、教育和增长的相互影响 [J]. 经济研究，2005，（12）：4-12.
- [3] 蔡红英. 中国教育经费投入分析 [J]. 湖北社会科学，2007，（4）：163-165.
- [4] 李慧，中国财政教育投资的相对量分析 [J]. 经济研究参考，2008，（46）：53-56.
- [5] 张波、周志刚. 教育投资对中国经济增长贡献的计量分析 [J]. 天津工业大学学报，2006，（2）：78-80.
- [6] 王振东、彭建强. 中国地方财政性教育投入合理规模研究 [J]. 财政研究，2008，（9）：69-72.
- [7] 沈百福. 改革开放以来中国财政教育投入研究 [J]. 复旦教育论坛，2008，（5）：50-55.

文章来源：经济与管理 （责任编辑： x1）